

Lineamientos de gobierno y planeación

Desde tiempos remotos se han hecho intentos de influir en los fenómenos económicos y sociales mediante instrumentos de la más variada índole. La historia de muchos países ofrece numerosos ejemplos —algunos de ellos bien conocidos— de regulaciones y previsiones, de efectos económicos buscados y logrados gracias a la aplicación de medidas especialmente concebidas para un propósito determinado. Sin embargo, la tarea coordinadora y sistemática, la actividad planificadora para dirigir una economía o partes de ella, es apenas un fenómeno de este siglo, a raíz de la experiencia histórica que dio origen a un sistema político, económico y social distinto al capitalista en el antiguo Imperio de los zares.

Más recientes todavía son los intentos de llevar a cabo esfuerzos de planeación en economías de mercado, con el fin de corregir las imperfecciones de un sistema socio-económico basado en el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda y en la acción sin cortapisas de los llamados agentes económicos, los cuales distan mucho de entrar en la liza en pie de igualdad, debido a las diferencias de oportunidades de todo tipo que los distinguen, según el estrato o capa de la sociedad a que pertenecen, y sobre todo debido a las diferencias originadas por tener acceso o no a la propiedad de los medios de producción.

A partir de 1928, año en el que se creó un Consejo Económico Nacional, encargado de establecer lineamientos de política económica, se han hecho en México —con variada fortuna— distintos esfuerzos de previsión del acontecer económico y se ha intentado —en algunos casos con resultados apreciables— coordinar la buena marcha de las actividades en

diferentes sectores de la economía. Es quizá en el campo de la coordinación en donde los logros han sido más significativos en la experiencia mexicana de los últimos decenios. No obstante, no se ha llegado todavía a establecer un mecanismo institucional que sea capaz de formular planes (en el sentido de un conjunto ordenado y coherente de objetivos y metas, en el que se establezcan los mecanismos e instrumentos idóneos para alcanzarlos, se prevean los plazos adecuados y se asignen las responsabilidades de ejecución) y de llevarlos a la práctica con buen éxito.

El problema de la planificación económica y social está muy lejos de ser meramente técnico. Aparte de requerir una buena dosis de imaginación política, el proceso planificador entraña la voluntad de cambio, pues se planifica para transformar la sociedad y no para perpetuar sus rasgos inconvenientes. Por tanto, se requiere también un acuerdo mínimo respecto a la naturaleza, la dirección y la velocidad de ese cambio, lo cual exige que los distintos grupos sociales, con intereses a menudo contrapuestos, encuentren un común denominador que les permita concertar sus voluntades y unir sus esfuerzos a fin de alcanzar las metas que se juzguen posibles en función del proyecto social al que se aspire.

Para que las metas puedan irse alcanzando, en una marcha gradual, mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, es necesario contar con el apoyo institucional y administrativo adecuado. Elaborar un plan o programa —por modesto que sea—, ejecutarlo y sobre todo corregirlo sobre la marcha, mediante una actividad revisora continua, no es posible a menos que exista el aparato idóneo para ello. Es así que toda labor de planeación, a riesgo de darse en el vacío y no pasar de un ejercicio teórico e inoperante, debe sustentarse en la realidad misma que pretende modificar y apoyarse sólidamente en instituciones aptas, desde el punto de vista operativo, para cumplir y hacer cumplir lo previsto en los esquemas planificadores. Por tanto, pensar que puede llevarse adelante un esfuerzo de planeación con base en el mismo aparato administrativo que durante años ha estado funcionando de acuerdo con otras modalidades, que no está imbuido de las ideas de previsión, de racionalización y de coordinación y que puede, incluso, rechazarlas en el fondo, es tanto como pretender que una máquina diseñada para fabricar determinado tipo de producto, comience, sin cambio alguno en su estructura y en sus dispositivos, a fabricar otro muy distinto.

Es claro que una de las etapas iniciales del proceso de planeación, luego del diagnóstico (que tiene por objeto poner de relieve las características fundamentales de la sociedad y la economía de que se trate, los rasgos sobresalientes de su evolución reciente y en especial sus posibilidades de cambio), consiste precisamente en definir, aunque sea en grandes trazos, las modalidades principales del modelo económico y social al que se aspira, a fin de compaginar, en una tercera fase, la realidad de la que se parte con el

ideal al que se quiere llegar, mediante la indicación pormenorizada de las estaciones intermedias y de los caminos que será preciso transitar para alcanzarlas, una a una, hasta arribar a la meta prevista.

En este sentido tiene indudable importancia el esfuerzo recientemente emprendido de definir los grandes lineamientos de la acción de gobierno durante el siguiente período presidencial. Sin embargo, parece conveniente que ese esfuerzo definitorio no quede nada más como una clara manifestación de voluntad política, sino que se inserte orgánicamente en un proceso de planificación, a fin de que puedan preverse los requisitos y los instrumentos necesarios para llevar a la práctica las ideas propuestas, en una secuencia tal como la que aquí se ha esbozado. Además, dado que los lineamientos se destinan a servir de guía a un nuevo gobierno, cabe pensar en la posibilidad de que se realicen desde el principio las transformaciones institucionales y administrativas que se requieren para llevar a cabo con buen éxito un proceso planificador.

Por último, es de todo punto deseable que con base en esos lineamientos y en ese proceso, puedan efectuarse después los cambios estructurales necesarios para continuar el avance hacia una sociedad más igualitaria y justa, que dé mejores oportunidades a la mayoría de los mexicanos.

Cooperación y solidaridad en el Tercer Mundo

En los últimos años ha progresado con rapidez la formación de una conciencia mundial de interdependencia entre los pueblos, en todos los órdenes. Como parte de un mismo fenómeno se ha venido arraigando con mayor firmeza en la humanidad un sentido de solidaridad que trasciende, no sin dificultades, las fronteras ideológicas y políticas. Proble-

mas como el del deterioro del ambiente o el del hambre han propiciado aún más el diálogo sobre el destino común de los habitantes del planeta.

En su primera etapa la Organización de las Naciones Unidas sirvió fundamentalmente como un foro para que los pueblos reclamaran su derecho a la independencia política y ello ayudó de manera importante a acelerar el proceso de descolonización. Después cobró mayor peso la preocupación por el desarrollo económico y social de los pueblos explotados. En este ámbito los resultados han sido mucho menores que en el anterior. En seguida se abrió paso, sin que se desechara la tarea del desarrollo, la discusión sobre las formas y resultados de la inconveniente relación del hombre con la naturaleza, en un contexto complejo que abarca las modalidades de la explotación de los recursos naturales, el deterioro del ambiente y la llamada explosión demográfica. Esta preocupación se ha expresado a nivel mundial apenas hace unos años y tampoco se ha visto correspondida por acciones que permitan cambiar la tendencia desfavorable.

Casi al mismo tiempo (en la segunda mitad del decenio de los sesenta) en que se inició la etapa anterior de las relaciones mundiales, pero con cierto retraso, empezó a ganar terreno una concepción de interdependencia y solidaridad más amplia aún, que postula, a manera de síntesis, la necesidad de cambiar las bases del orden económico internacional. De esta manera se busca hacer efectiva la independencia de los pueblos, pues la instancia política es insuficiente; también se pretende impulsar el desarrollo económico y social del mundo subdesarrollado, que tiene entre sus requerimientos indispensables abolir la explotación entre los pueblos; asimismo, se intenta lograr una relación positiva del hombre con la naturaleza, inalcanzable mientras existan actividades predatorias de las empresas transnacionales sobre los recursos naturales del mundo y mientras la pobreza obligue a una explotación de la tierra que tiene un carácter suicida en el largo plazo para el género humano.

La nueva corriente ha tenido una gran fuerza que se ha manifestado, sobre todo, en posiciones conjuntas de los países subdesarrollados en las organizaciones internacionales. El Tercer Mundo, afectado por las relaciones inequitativas con los países industrializados, ha adquirido rápidamente una conciencia de la unidad de sus intereses que, a su vez, le ha permitido replantear las relaciones internacionales en un plazo muy breve.

Un ejemplo de lo anterior es la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada apenas dos años y ocho meses después de que se propuso. Este documento señala explícitamente en su preámbulo "...que un objetivo fundamental de la presente Carta es promover el establecimiento del nuevo orden económico internacional,

basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los estados, sin distinción de sistemas económicos y sociales”.

En general, los países industrializados capitalistas se han opuesto a los intentos de cambiar el orden internacional vigente. Casi todos votaron en contra de la Carta o se abstuvieron de aprobarla y han reaccionado en contra de las asociaciones de productores de materias primas, señalándolas como una opción inadecuada para mejorar las relaciones económicas internacionales. En particular, Estados Unidos ha reprobado lo que denomina “tiranía de las mayorías” en los foros internacionales, y poco después de aceptada la Carta promulgó la Ley de Comercio de 1974, que viola claramente lo sancionado por las Naciones Unidas.¹

Los países industrializados han manifestado que están de acuerdo en aumentar su cooperación con los países subdesarrollados y aun en buscar fórmulas de intercambio económico que mejoren la situación de los mismos. Sin embargo, es evidente que sólo están dispuestos a remozar el actual orden económico internacional, que de acuerdo con su punto de vista funciona bien, en general, y sólo tiene algunos problemas pasajeros y solucionables.

Dada la natural oposición de los países desarrollados a cambiar el orden económico internacional, el Tercer Mundo necesita realizar grandes esfuerzos para lograr cualquier avance en ese sentido. El desequilibrio de fuerzas en el terreno económico es claro: los países industrializados participan con el 65% del producto mundial y controlan el 70% del comercio del globo, realizan la mayor parte de las exportaciones de alimentos, producen la mayoría de los adelantos tecnológicos, etcétera.

La principal debilidad del Tercer Mundo ante los países poderosos deriva del hecho de que tienen casi todo su intercambio económico con unos cuantos centros de decisión, mientras que realizan un escaso intercambio entre sí; en cambio, los países ricos tienen relaciones económicas en mayor medida entre sí y en proporción minoritaria con más de cien naciones. Es tal la dependencia de los países subdesarrollados respecto a los mercados de los centros industriales, que desde luego no es factible pensar en prescindir de ellos, sino que es necesario partir de la base de que continuarán siendo muy importantes para fijar cualquier estrategia que persiga alterar las actuales reglas de juego internacionales.

Sin embargo, no todo es tan desfavorable como parece. Además de que los países

¹ Véase “La ley comercial de Estados Unidos”, en *Comercio Exterior*, enero de 1975, pp. 6-10.

subdesarrollados producen buena parte de las materias primas y, en particular, la mayoría de algunas estratégicas, también representan un mercado nada despreciable y disponen de considerables reservas de recursos naturales y de mano de obra. Por estas y otras razones los países capitalistas avanzados están interesados en mantener vínculos con las naciones pobres y aun cuidar que éstas continúen creciendo.

El Tercer Mundo tiene una capacidad de negociación respaldada por algo más que por los votos en las agrupaciones internacionales. La cuestión es cómo materializarla considerando las diferencias de regímenes políticos, la competencia que se hacen entre sí por los mercados y aun por los tratos discriminatorios favorables de los países desarrollados, el diverso dominio que tiene el capital extranjero en sus economías y, en general, la multiplicidad de intereses de acuerdo con el nivel y tipo de desarrollo de cada Estado.

Si el interés común del Tercer Mundo requiere la acción conjunta de sus integrantes, parece aconsejable cimentar tal proceder con esfuerzos de cooperación entre los pueblos subdesarrollados. Es necesario promover una identidad más completa entre los países pobres sobre la base de compartir los recursos, los esfuerzos productivos, los mercados. Estos lazos fortalecerán la unidad y le darán un contenido más rico.

Ejemplo de lo anterior son las organizaciones de productores de cobre y de petróleo, que no sólo permiten un precio más adecuado para estos recursos, sino que conducen a una cooperación en otros aspectos y aun a adoptar medidas de defensa colectiva entre gobiernos de distinta base política. En los mismos términos cabe identificar a las empresas multinacionales con capital de países del Tercer Mundo y a los procesos de integración económica.

Un camino que parece bien explorado es el de la negociación en los foros internacionales. Hay que continuar con ese trabajo para crear mayor conciencia entre los países subdesarrollados y en el mundo en general de la necesidad del nuevo orden económico internacional. Ello es necesario para llegar a un consenso sobre las formas más convenientes de regular la explotación de los recursos naturales, en particular los marinos, la transferencia de tecnología, las actividades de las empresas transnacionales, los movimientos de población y otros asuntos.

La senda hacia un nuevo orden económico internacional es larga y de esforzado tránsito, y, sobre todo, le corresponde recorrerla al Tercer Mundo. Los países pobres deben acabar de construir su propia identidad, así como el esquema de nuevas relaciones con las naciones industriales capitalistas, con las que, en última instancia, habrán de continuar conviviendo.