

PLANIFICACIÓN Y CAMBIO SOCIAL

Marcos KAPLAN

SUMARIO: I. *Del mero intervencionismo a la planificación.* II. *La planificación.* III. *La planificación parcial y flexible.* IV. *La planificación total o imperativa.* V. *La situación en América Latina* VI. *La planificación en México.* VII. *Reflexiones finales.*

Entre las iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución que el Ejecutivo federal ha enviado al Congreso de la Unión, se destacan las que buscan incorporar los principios de *rectoría del Estado, de economía mixta, y de planeación democrática del desarrollo.* Los mismos quedan contenidos en los artículos 25, 26, 27 y 28, y se agregan a los otros (3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131) que concurren para fijar las principales atribuciones del Estado en materia económica y social.

Ello ha provocado la crítica y la hostilidad desde dos ángulos opuestos pero coincidentes en muchos aspectos, por el sesgo y el contenido de sus reacciones.

Desde uno de los polos del espectro político-ideológico, se reafirma que el intervencionismo del Estado es siempre innecesario e inconveniente. El Estado sería mal administrador, causante principal y responsable directo de las crisis, del estancamiento o destrucción de un progreso que se habría logrado antes, y podría volver a lograrse, fuera y a pesar de aquél. Se postula la reducción o supresión de los principales poderes e instrumentos del Estado para su injerencia rectora y reguladora en la economía y la sociedad, la desnacionalización y privatización de sus principales actividades y empresas, la reducción al papel de gendarme interno y custodio externo y, en el mejor de los casos, también la función subsidiaria del sector privado.

En el polo opuesto, prevalece una concepción también dogmática, economicista y mecanicista. Ello lleva a negar simétricamente que el

Estado sea o pueda ser otra cosa que un reflejo y producto de la infraestructura económica, e instrumento de las clases económicas y socialmente dominantes. Carecería así de realidad y substancia propias, de autonomía y eficacia inherentes. Incapaz de ser algo más o algo diferente que mero reflejo e instrumento pasivo, para la defensa y la conservación del sistema tal como es, imposibilitado de independencia y de creatividad para el desarrollo, condenado a un solo papel y a una sola trayectoria posibles, nada puede esperarse de su intervencionismo. Su propuesta de planificación no podría ser otra cosa que componente de una operación conservadora y regresiva y resorte de una legitimación mistificadora. La planificación sería por lo tanto indigna de interés, apoyo y esfuerzos de mejoramiento y éxito. Al rechazo de las virtualidades de rectoría y planificación del Estado se agrega la proposición de un modelo externo de sistema político y de planificación a imitar como única alternativa válida de desarrollo.

A estas críticas cabe contraponer una doble constatación. Por una parte, la de la larga presencia rectora y promotora del Estado en la organización, funcionamiento y desarrollo de las principales sociedades históricas, y la tendencia a su refuerzo en los distintos sistemas sociales y regímenes políticos de la era contemporánea. Por otra parte, la comprobación de la realidad específica del Estado, de su considerable independencia (en parte actual y en parte posible) respecto de las clases y grupos y a la sociedad global; de sus potencialidades para la transformación progresiva de la sociedad nacional, para la invención y realización de modelos alternativos de desarrollo.

I. DEL MERO INTERVENCIONISMO A LA PLANIFICACIÓN

La planificación es forma culminante de la intervención del Estado en la economía, la sociedad, la cultura y el poder. Aquélla no es fenómeno reciente ni episodio, sino presencia antigua y dato general de la historia desde un pasado remoto.

Las intervenciones estatales del pasado —modo asiático de producción o despotismo oriental en Egipto, Mesopotamia, India; reinos helenísticos, Bajo Imperio Romano, monarquía absoluta de Europa Occidental— están determinadas por diferentes objetivos, modos, contenidos y alcances que en las contemporáneas. Se inspiran y justifican por intereses particulares y secundarios del Estado. Los fines económicos son restringidos en número y ambición, y no tienden a realizarse de modo generalizado en el conjunto

de la economía, ni a ejercerse sobre sectores esenciales y extensos. La finalidad política se vincula al deseo de consolidar y expandir el poder y la independencia del monarca y del Estado frente a grupos internos y a naciones extranjeras, mediante una organización autoritaria que se impone de modo casi aplastante sobre los actores y las estructuras de la respectiva sociedad.¹

En la Edad Moderna, el Estado-nación occidental surge y avanza a la vez como concomitante y como producto y productor del desarrollo capitalista, poder político relativamente autónomo y en permanente expansión de su supremacía y de sus intervenciones. Una secuencia histórica se despliega con la continuidad de monarquía absoluta, Revolución francesa, bonapartismo de Napoleón I y II, bismarckismo germano. Ya en plena fase de capitalismo liberal, el desarrollo del nuevo sistema en lo interno y en lo mundial no es natural, autónomo ni autorregulado, se da y se mantiene por un intervencionismo continuo, centralmente organizado y controlado, del Estado, su aparato político y administrativo, su burocracia pública. El capitalismo se muestra incapaz de constituirse, de autorreproducirse y autodesarrollarse, y de superar por sí mismo sus limitaciones, contradicciones, conflictos y crisis. La creciente necesidad del intervencionismo del Estado, la tendencia a su autonomización y avance en ámbitos de injerencia, en funciones, poderes y recursos, se acentúan y aceleran ya en el siglo XIX, bajo una primera forma.

El *mero intervencionismo* se identifica con una variedad de injerencias frecuentes pero no sistematizadas. No se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de restricciones, desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias. Manifestaciones típicas son el surgimiento y avance de empresas públicas (nacionales y municipales); el proteccionismo aduanero; la fijación de precios, ya sea máximos (legislación de emergencia en arrendamientos), ya mínimos (sostén a la producción agropecuaria; subsidios y préstamos a empresas privadas; apoyo a la construcción de ferrocarriles y caminos y al equipamiento industrial). Se trata en todos los casos de simples directivas económicas, que fijan sólo algunos fines, de realización más o menos obligatoria para aquellos a los cuales fueron asignados, sin determinación muy precisa de los medios.

¹ Una caracterización de las diferencias históricas es la intervención del Estado se encuentra en Mallet, J., "Aspect historique des nationalisations françaises", en *Travaux du 3e. Colloque des Facultés de Droit - Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées en France*, Paris, Dalloz, 1956.

Desde fines del siglo XIX se va dando la transición al dirigismo y a la planificación. Ella corresponde al ingreso a una nueva fase de capitalismo monopolista y de imperialismo; de reajustes socioeconómicos y políticos en los países avanzados; de necesidad de arbitraje gubernamental sobre y entre clases masivas y organizadas; de internacionalización de estructuras, procesos y conflictos; de crisis económicas y militares enfrentamientos políticos e ideológicos. La miseria y la constelación de otros males sociales que ha engendrado el *laissez faire* demuestra que no existe una convergencia espontánea de intereses privados con el interés general, y se va exigiendo del Estado la protección de trabajadores y consumidores. Parte decisiva de esta transición son la Primera Guerra Mundial, que exige a los gobiernos beligerantes un estrecho control de la economía para ajustarla a las necesidades bélicas bajo la autoridad del Estado Mayor; la Revolución rusa y diez años después la primera experiencia de planificación colectivista; la crisis de 1929 y la difusión de la propuesta keynesiana.²

Al *mero intervencionismo* se agrega una segunda fase-forma de injerencia estatal. El *dirigismo* se ejemplifica en formas limitadas y flexibles, como las de las políticas francesas y británicas de entreguerras y el *New Deal* rooseveltiano, o totales y autoritarias en los regímenes nazifascistas de Alemania e Italia. El dirigismo se identifica como una injerencia estatal más sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado. Lo constituye un conjunto de acciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares. Se inspiran en ideas y procedimientos generales, buscan superar dificultades más estructurales y globales, y se coordinan en políticas económicas más orgánicas y deliberadas. El dirigismo pretende atenuar las crisis del capitalismo desarrollado, dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo —a veces de modo bastante drástico— los principios de libre empresa y de competencia y propiedad privada irrestrictas. El Estado interviene para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución de ingresos, el consumo. Los *modos, grados, instrumentos y medidas de intervención* son sobre todo los siguientes:

² Sobre la transición del mero intervencionismo al dirigismo y la planificación, puede verse, entre otros: Sternberg, Fritz, *¿Capitalismo o socialismo?*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1960; Shonfield, Andrew, *El capitalismo moderno-El cambio de equilibrio de los poderes público y privado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1967.

PLANIFICACIÓN Y CAMBIO SOCIAL

13

A) *Restricción de la oferta* de bienes y servicios para reajustarla a un *menor poder de compra*: por ejemplo, destrucción de bienes excedentes; reducción de superficies cultivadas; limitación de la competencia; políticas nacionalistas de autarquía y proteccionismo.

B) *Ampliación de la demanda*, especialmente mediante la creación de consumos solventes sin aumento automático de la oferta de productos: medidas de alivio a sectores afectados por la recesión y el desempleo; obras públicas; armamentismo; conquista de mercados exteriores; guerra.

C) *Estímulo estatal a ciertas ramas de la economía*, mediante subsidios y precios especiales, o intervención directa del Estado en la gestión.

D) *Fijación autoritaria de precios y salarios*.

E) Política de *dinero barato*, para estímulo de la ocupación de recursos humanos y materiales: expansión del crédito, endeudamiento del Estado, inflacionismo.

F) Abanico de *modos y grados del dirigismo estatal*: actividad administrativa de coacción o policía, de fomento o estímulo, de servicios asistenciales y sociales; administración pública como titular de servicios económicos (empresas mixtas y nacionalizadas).

Concluida la Segunda Guerra Mundial, la combinación de las necesidades emergentes de sus secuelas, de la reconstrucción y modernización de la economía, del crecimiento neocapitalista, del manejo de viejos y nuevos conflictos sociales y políticos, y de la adaptación a las condiciones del sistema internacional en rápido cambio, inducen a la implantación en Francia de un modelo de planificación que se diferencia del soviético. Ambos modelos polares, imitados en mayor o menor grado por otros países de ambos bloques y del “Tercer Mundo”, comparten algunos supuestos, rasgos, modalidades y estructuras, a la vez que presentan considerables diferencias en su tipificación.

II. LA PLANIFICACIÓN

La planificación es una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes.³

A) Es un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los

³ La **problemática general** de la planificación, con énfasis en las áreas del llamado “Tercer Mundo”, puede encontrarse, entre otros, en Bettelheim, Charles, *Planification et croissance accélérée*, Paris, François Maspero, 1964; Waterston, Albert, *Development planning - Lessons of Experience*, 3a. ed., The Johns Hopkins Press, 1969.

cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad, de modo tal que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta en un sentido determinado.

B) Ello parte de la premisa que el desarrollo no puede esperarse del entrecuchar de los movimientos espontáneos ni de los intereses particularistas; no se produce por un accidente histórico o como resultado del proceso social o de la rutina gubernamental. El desarrollo ha sido y sigue siendo primordialmente una *cuestión de Estado, de gobierno y de administración pública*. La simple decisión política de buscar el desarrollo, incluso de implantar la planificación, es vacua e ineficaz si no presupone e incluye la definición de una estrategia. La planificación es dimensión necesaria pero no suficiente de una estrategia.

Una *estrategia de desarrollo* es un cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, ideológicas y políticas. Las decisiones respecto de las opciones planteadas deben resultar en un plan suficientemente preciso como para ser guía efectiva de las actividades, programas y proyectos de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios (nación, subconjuntos, sectores, clases, grupos, instituciones, regiones). Las decisiones deben tomarse deliberadamente y referirse unas a las otras, de modo de proporcionar un plan de acción relativamente coherente.

Una *estrategia* y una *política de desarrollo* son siempre la expresión y la forma de la *voluntad política* de un *grupo hegemónico* y de una *coalición de grupos* representativos de fuerzas socioeconómicas, con intereses, objetivos, recursos y poderes propios, pero capaces de coincidencias generales. A través del Estado, grupo hegemónico y coalición, con las condiciones y bajo las determinaciones histórico-estructurales de una sociedad dada y en una cierta fase de su evolución, logran movilizar, combinar y usar una diversidad de recursos, para imponer, a través de sus decisiones y actividades, el logro de los objetivos de un proceso de cambio (crecimiento o desarrollo), y la realización de una de las variedades posibles entre otras de sociedad. Ello implica el enfrentamiento con, y el triunfo sobre, otros grupos con criterios antagónicos, portadores o sostenedores de otros modelos de conservación o desarrollo, la superación de resistencias y obstáculos a la realización del estilo elegido.⁴

⁴ Ver Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, UNAM, 1980, especialmente caps. VI, VIII, IX.

C) El contenido de la estrategia, el estilo y la política de desarrollo, la planificación, se especifican a partir y a través de una serie de preguntas y dilemas cruciales, de las respuestas y soluciones que se les dé, de los equilibrios y combinaciones que se busque establecer entre aquéllas. A título de ejemplo se enumeran sintéticamente las principales opciones a enfrentar:

1. *Patrones genéricos o específicos de acumulación*, a perseguir (implícita o explícitamente por el Estado, como reflejo de diferentes intereses, conflictos y alianzas de clases, grupos, instituciones, regiones, con diferentes poderes políticos).
2. *Clases, fracciones, estratos, grupos, instituciones, espacios*, que asumen la principal responsabilidad respecto de la acumulación y el crecimiento se benefician con una y otro, o soportan gran parte de su peso y del cambio social.
3. *Sistemas de valores* en confrontación; *v. gr.*, prioridad de los intereses generales de la sociedad nacional y de sus grupos mayoritarios; o de los intereses de grupos privados minoritarios y tendencias particularistas (nacionales y extranjeras).
4. *Índices de bienestar* que reflejan sintéticamente el número y el grado de satisfacción de las *necesidades*, que se reconoce y consagra como legítimas y prioritarias, sus jerarquías y progresos.
5. *Ritmo* violento y acelerado, o medido y lento, en el proceso de cambio.
6. Proceso espontáneo bajo régimen liberal y con énfasis privatista; o proceso inducido y regulado por el Estado, en primacía o en exclusividad.
7. Posibilidades combinatorias en las relaciones Estado y sector público-sector social no estatizado-sector privado en sentido estricto.
8. Mero crecimiento cuantitativo, o desarrollo integral (*v. gr.* crecimiento + equidad y bienestar social para las mayorías + participación política ampliada + autonomía en el sistema internacional).
9. Política económico-social de tipo general e integrado, o concentración prioritaria en programas para sectores-clave o estratégicos.
10. Privilegio del agro y la producción primaria en general, o de la industria, el terciario y la sociedad urbana; o búsqueda de nuevos equilibrios entre ambos tipos de espacios.
11. Industrialización sustitutiva de importaciones y/o para la exportación, dependiente del financiamiento y la tecnología exteriores; o industrialización integrada y autónoma, orientada hacia el mercado interno y las necesidades básicas de las mayorías nacionales.
12. Crecimiento o desarrollo con o sin estabilidad monetaria.
13. Redistribución inmediata del ingreso nacional, o postergación para el momento del logro de frutos considerables del crecimiento y del desarrollo.

14. Prioridad a las inversiones productivas *stricto sensu*, o a las dirigidas a la infraestructura económica y social.
15. Desarrollo de polos espaciales privilegiados, o incorporación igualitaria de todas las regiones.
16. Sacrificio de unos pocos en beneficio de la mayoría; o de la mayoría en favor de una minoría; o sacrificios y beneficios compartidos de modo más o menos equitativo entre todos.
17. Satisfacción de los intereses de poder y prestigio nacionales, o de los intereses de bienestar general.
18. Centralización o descentralización en las decisiones, o sus variadas combinaciones posibles.
19. Colaboración del capital extranjero, o desarrollo con base en la capitalización nacional (privada, pública), o sus posibles combinaciones.
20. Dependencia o autonomía en la economía y la política mundiales.
21. Desarrollo cerrado o autárquico; o abierto, por incorporación a estructuras supra o trans-nacionales, por integración latinoamericana; ajuste a la nueva división mundial del trabajo; participación en la emergencia de un nuevo orden mundial; o combinaciones variadas de estas posibilidades.
22. Autoritarismo vertical para la integración social coactiva, con sumisión, apatía y marginación de las mayorías o participación directa y activa, apoyo decidido, identificación entusiasta, de los sectores mayoritarios de la población.
23. Capitalismo y socialismo, y en ambos casos, de qué tipo.

Las respuestas a estas opciones y dilemas deben buscarse menos en las declaraciones de intenciones de los planes, y más en las prácticas reales —a menudo divergentes— de los gobiernos y planificadores; sobre todo en las políticas destinadas a las cruciales áreas de ingresos y precios; impuestos; empleos; gastos fiscales (sobre todo en inversión pública); moneda y crédito; tarifas y licencias de importación; inversiones extranjeras; derechos de propiedad y empresas privadas.

D) La planificación supone pues un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar por otro. Ella define el proyecto histórico de la sociedad en cuestión, fija sus caminos y prácticas. A diferencia de la mera *previsión*, que es búsqueda de una evolución probable, la planificación quiere modificar el futuro en el sentido deseado por quienes la deciden y ejecutan, reducir o suprimir el azar, hacer posible lo necesario.

E) Se busca por lo tanto beneficiar a ciertos subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones) en el seno del conjunto social, de modo desigual respecto de otros que resultan postergados o perjudicados.

PLANIFICACIÓN Y CAMBIO SOCIAL

17

F) Se da prioridad a ciertos progresos; se elige polos o focos de formación e incremento de los productos; se seleccionan itinerarios de propagación y formas de concretación de dichos progresos y productos en el seno de conjuntos; se prevé y se trata de impedir o de absorber y controlar las tensiones y conflictos que puedan perturbar, frenar o imposibilitar el logro de los fines seleccionados.

G) Se asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución que se juzga deseable, y para cuya concretación se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los subconjuntos y actores que existen y operan en el conjunto dado.

H) La planificación requiere de una *autoridad* capaz de asumir las tareas de la planificación, y de arbitrar respecto a la pluralidad de actores y estrategias autónomas, entre los intereses y demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de aquéllos; autoridad cuyas decisiones se vuelven normas para los principales componentes del conjunto social. Esta problemática en particular requiere alguna elaboración adicional.⁵

El adecuado diseño y la realización exitosa de un plan de desarrollo requieren la cooperación y la participación continuas de la mayoría de la población, y no sólo de los intereses más y mejor organizados y políticamente más poderosos (gobierno y público político). Los rápidos cambios de estructuras y de conductas inducidas o exigibles, causadas o interrelacionadas con la planificación, crean fuertes resistencias y conflictos. Los grupos económica y socialmente dominantes, enraizados en puntos críticos de la economía, la sociedad y el sistema político, y mejor organizados, pueden sentirse amenazados por el proyecto de desarrollo, no apoyar el plan o resistirlo enérgicamente. A la inversa, los grupos mayoritarios, más necesitados del desarrollo y eventualmente capaces de apoyarlo, suelen estar en mayor o menor grado marginados desde el punto de vista social y político.

Si no se moviliza a las mayorías, puede ser débil e inefectiva la voluntad nacional de desarrollo. Para esta necesaria movilización serán insuficientes los documentos, las retóricas y las exhortaciones oficiales. Los intereses, expectativas, exigencias, actitudes y conductas de quienes constituyen los principales sectores del respectivo país deben combinarse en una *expresión nacional de las motivaciones de cambio*. Tal combinatoria sólo puede resultar de una *tarea política del liderazgo nacional*.

⁵ Ver Mooddie, Graeme C., "Government Organisation, Economic Development and Politics", en Development Centre of the Organisation, Economic Development and Development (OECD), *Government Organisation and Economic Development*, Paris, Graeme C. Mooddie, 1964.

Las decisiones de estrategia son y deben ser tomadas por los gobernantes, administradores públicos y dirigentes políticamente responsables. La responsabilidad fundamental está y debe estar ante todo en el más alto nivel del Estado, sobre todo en el Ejecutivo. Mientras no se encaren las cuestiones cruciales de la estrategia del desarrollo, es imposible tomar decisiones racionales sobre las formas más adecuadas de organización gubernamental o sobre el mejor uso de la maquinaria estatal existente. La elección y realización de los objetivos de un plan nacional de desarrollo no pueden darse —aun en los aspectos y niveles más técnicos— de una manera puramente técnica. Se debe tener en consideración, no sólo lo técnico-económico *stricto sensu*, sino también otras experiencias y capacidades de tipo histórico, antropológico, social, cultural, político, organizativo. La elección debe ser de todos modos de esencia política, aunque requiera el conocimiento de los supuestos y consecuencias de las diferentes alternativas de desarrollo.

El Estado encarnado en un gobierno auténticamente democrático, con una concentración de los poderes y responsabilidades sobre todo en el nivel ejecutivo, está en las mejores condiciones para tomar la decisión de planificar. Su decisión política y la estrategia que define puede dar una clara asignación de las prioridades y los medios, de los beneficios, costos y pérdidas implicados en el proceso planificador. Es posible así captar la imaginación e inflamar la voluntad de la población. Se vuelve sobre todo viable la consulta a todos los intereses sin rendirse exclusivamente a uno de sus grupos; la persuasión y la conciliación sin entrar en un interminable y estéril forcejeo; la contención de los intereses más sectorializados y particularistas, evitando los peores efectos de sus presiones. Es posible incluso apelar, sobre la cabeza de los dirigentes de los grupos organizados, al público nacional más amplio —incluso crearlo— y favorecer así el logro del compromiso que se identifique con la expresión nacional de las aspiraciones de cambio. Por otra parte, la decisión política que define la estrategia de desarrollo da los marcos y procedimientos de referencia para los planificadores y su organización administrativa, prescribe sus características y medios. A la inversa, la adecuación y eficacia de la estrategia de desarrollo pueden verse favorecidas o limitadas por el tipo de organización y funcionamiento del gobierno y de la administración planificadora.

1) Al servicio del desarrollo, la planificación enfrenta y debe resolver de algún modo una serie de preguntas interrelacionadas, como las siguientes, y traducirlas en decisiones coherentes: **¿Quién tiene el poder en la organización creada para planificar, y en nombre y representación**

de quiénes? ¿En favor de quiénes se elabora y aplica la planificación, y en perjuicio de quiénes? ¿Qué consecuencias —económicas, sociales, políticas e internacionales— tendrá la planificación, y para quiénes? ¿Qué se quiere, y cómo lograrlo? ¿Por dónde empezar, ¿Qué métodos, técnicas, recursos, instrumentos, instituciones se debe incorporar y usar? ¿Para lograr qué fines, mediatos o inmediatos? ¿En sujeción a qué coacciones materiales, ideológicas y políticas? ¿Para mantener, reformar o crear qué sociedad?

La planificación debe pues traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a todo el sistema o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos, horizontes temporales y su desagregación en etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales. . .

J) Nunca es ocioso recordar que no existe un solo modelo de desarrollo, ni un solo camino para alcanzarlo. Las condiciones de los países son demasiado variadas, y cada uno debe elaborar y realizar su propio modelo, a través de una modalidad específica de planificación, acorde con situaciones y etapas determinadas.

La planificación puede ser nacional, sectorial o supranacional, aunque sólo la primera puede ser hasta el presente considerada como tal. Los dos grandes tipos de planificación son la parcial o flexible, y la total o imperativa.

III. LA PLANIFICACIÓN PARCIAL Y FLEXIBLE

La planificación llamada *parcial y flexible, incitativa, previsional, concertada, indicativa*, etcétera, ha nacido y se ha desarrollado en situaciones históricas relativamente excepcionales. En el caso de Francia, ha representado el intento de superar los desafíos acumulativos planteados por el atraso industrial frente a una creciente competencia de otras potencias, de penuria, de preparación o realización de una guerra y de reconstrucción luego de sus catástrofes y daños. A ello se agrega la enérgica presencia y la alta capacidad de presión de fuerzas políticas y sindicales de las izquierdas, la creciente debilidad del mercado y del espontaneísmo empresarial para regular la economía y asegurar el crecimiento; y de las necesidades de previsión para asegurar la rentabilidad de inversiones privadas y públicas a largo plazo. En el caso de países como India, se ha tratado de enfrentar los problemas planteados por una herencia colonial

y una realidad actual de atraso y dependencia externa. Las principales características y consecuencias de este tipo de planificación son las siguientes:⁶

A) Se le plantea y realiza de manera primordialmente *empírica, evolutiva, previsional*, no a partir de una teoría o de una ideología preexistentes, sino de necesidades concretas, en constante adaptación a contextos socioeconómicos y realidades internacionales en cambio. Es susceptible de inspirar, de acuerdo con las circunstancias, diferentes políticas. Se le define además como *concertada, indicativa, incitativa*, por los rasgos y efectos que a continuación se resumen.

B) El Estado no es propietario de los medios de producción, ni actúa directamente sobre el conjunto de actividades económicas ni sobre la producción, salvo en lo que respecta al sector público.

C) El Estado no fija objetivos obligatorios a la sociedad civil ni impone su cumplimiento por coacción directa. Se limita a dar orientaciones generales, que valorizan algunas cuestiones reales y prioritarias, presentes y futuras; iluminan el porvenir mediante un estudio de mercado generalizado y coherente; proporcionan a los principales actores sociales indicaciones sobre fines juzgados deseables.

D) Se mantienen la economía de mercado, el régimen de propiedad y de iniciativa privada, la libertad de las empresas para sus decisiones y actividades, la coexistencia del sector público y de las empresas nacionalizadas, y del sector privado de empresas particulares.

E) Se definen las necesidades a satisfacer, las posibilidades de inversión y de producción, la búsqueda del ajuste entre recursos y necesidades. Ello se busca y se logra mediante la cooperación entre autoridades y administraciones públicas y representantes de grupos sociales.

F) La intervención estatal se reduce a ciertos sectores y aspectos, pero tiene un papel importante en la producción, la inversión, la oferta y la demanda, la utilización de estímulos y disuasivos. El Estado coordina medidas y acciones económicas dentro de un plan periódico, y actúa directamente sobre y a través del sector público. Sobre el sector privado, el Estado actúa indirectamente, por medio de indicaciones, incitaciones,

⁶ Sobre la planificación francesa, puede verse Buron, Robert, "Formulating an economic development policy - The French approach to planning" en OCDE, *Government Organisation...*, cit.; Claire, Guy, *La planification*, Paris, Cujas, 1972; *Planification et Société - Actes du Colloque d'Uriage*, October 1973, Paris, Presses Universitaires de France; Pascalon, Pierre, *La planification de l'économie française*, Paris, Masson et Cie., 1974. *¿Quelle planification pour la France?*, Paris, Les Éditions de l'Épargne, 1979.

recompensas y sanciones (*v. gr.* crédito, desgravaciones impositivas, facilidades infraestructurales, asistencia científica y tecnológica), a fin de promover lo que se define como más conveniente y necesario. La cooperación prevalece sobre la coerción.

G) La planeación parcial y flexible provoca e incorpora una constelación peculiar de cuestiones, soluciones y dificultades en los órdenes jurídico-institucional-administrativo y político.⁷

El plan francés se ha diseñado y ejecutado con las estructuras políticas y administrativas, y con los instrumentos y procedimientos ofrecidos por las instituciones y las técnicas jurídicas de la democracia liberal. Al mismo tiempo, han nacido órganos nuevos al margen de las instituciones tradicionales, sobre todo el Comisariado de la Planificación y las Comisiones de Modernización. El plan es elaborado y aprobado a partir y a través de un camino reglamentario, excepcionalmente también legislativo, y cumplido mediante la inscripción de los créditos en el presupuesto, y los contratos públicos. Los efectos del plan son exteriores al aparato político-administrativo y al orden jurídico. La planificación, sin embargo, en sus efectos a largo plazo, tendería a la disgregación de la estructura política y administrativa de tipo tradicional, y a la impregnación del ordenamiento jurídico vigente.

En primer lugar, la programación inscrita en el plan francés es exterior al ordenamiento jurídico, y participa de la autoridad vinculada a la política gubernamental.

Por una parte, el plan es aprobado por decreto o ley, como simple informe anexo a los artículos de ratificación con fuerza de ley. Documento exterior al ordenamiento jurídico, no tiene lugar en la jerarquía de normas, ni es superley. No limita el poder discrecional de la administración ni la soberanía del Estado. No funda la competencia de ninguna autoridad, y su aplicación no es sometida al control jurisdiccional.

A la inversa, la realización del plan obliga al poder político y a la autoridad administrativa a recurrir a procedimientos y operaciones para asegurar su ejecución: inscripción de créditos en el presupuesto, contratos, creación de entes y empresas; formalización jurídica de las opciones consagradas por el plan; recurso al abanico de actos jurídicos tradicionales

⁷ Ver *ops. cit.* nota 6, y además *La planification comme processus de décision*, Paris, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Librairie Armand Colin, 1965, en especial Rivero, Jean, "Le plan et le droit", y Quermonne, Jean-Louis, "Les effets de la planification au niveau de l'appareil politique et de l'ordonnement juridique". *Planification et société...*, cit., sobre todo D'Arcy, François, "Droit et plan: Réflexions sur le declin de l'idéologie juridique".

(leyes, ordenanzas, decretos, decisiones, contratos). Es escaso el número de categorías jurídicas inéditas que suscitan el plan.

Las decisiones inscritas en el plan expresan la política general del gobierno. Éste asigna objetivos al plan a través del dictado de directivas para el Comisariado; vigila su aplicación y dicta medidas para su realización. El plan se identifica progresivamente con la política general del gobierno, su eficacia depende de la continuidad y autoridad de aquél. El plan se reconfirma así como exterior al ordenamiento jurídico, acto puramente técnico sin fuerza jurídica que, al expresar opciones reviste la naturaleza y el alcance de un acto político, de autoridad.

En segundo lugar por su despliegue en el tiempo, la planificación francesa influye a largo plazo sobre el régimen político, el ordenamiento jurídico y la legitimidad.

El impacto sobre el régimen político se da sobre todo en términos de la participación de los grupos sociales ligados a la elaboración del plan, y de las posibilidades de disgregación de las instituciones representativas, y de emergencia de una estructura tecnoburocrática y corporativista.

La búsqueda de una economía concertada, que busca presentarse inspirada en la democracia directa, lleva a la participación de diversos grupos socioeconómicos en las comisiones de modernización, para que el plan sea común denominador de las aspiraciones y posibilidades del país. La participación ha sido más exitosa en cuanto a los empresarios privados, menos satisfactoria para las organizaciones sindicales con número, influencia y papel insuficientes. El peso decisivo en el proceso de planificación la tienen el gobierno y las representaciones empresarias. Ello ha incidido en la falta de confianza popular y en las acusaciones de antidemocracia de la oposición, respecto a la orientación general del gobierno.

El plan es preparado por el Comisariado y las Comisiones de Modernización, debatido en organismos consultivos (Consejo Económico y Social), y votado luego por el Parlamento, sin posibilidades de gran discusión ni de introducción de enmiendas importantes. Ello contribuye a ilustrar la inadaptación entre el Parlamento y el ejercicio de las responsabilidades socioeconómicas, entre la planificación como participación activa de los interesados y el régimen representativo que se reduce a la aprobación abstracta y simplista de los legisladores nacionales.

Se ha reafirmado con alarma la posibilidad que el plan genere o refuerce una estructura tecnoburocrática, basada en una importante participación socioprofesional de sesgo corporativista, paralela al régimen político. El plan fungiría como mito a disposición del poder presidencial (sobre todo de los gobiernos gaullistas), para constituir, en un dominio reservado

a él, un instrumento de democracia plebiscitaria como parte de los procesos habituales de decisión.

Modo y proceso de decisión política, el plan ejercería a largo plazo un efecto de contaminación sobre el ordenamiento jurídico, del cual sería competitivo y antitético. El ordenamiento jurídico abarca *actos jurídicos* imputables a sujetos de derecho; formalistas en su establecimiento y promulgación, con lugar determinado en la jerarquía de las normas; y con referencias retrospectivas, como consagración de procesos cumplidos, para la conservación del orden existente.

A la inversa, el plan está constituido por *directivas* que resultan de la formación de un consenso o decisión concertada, sin terminología jurídica ni vinculación a precedentes; interdependientes dentro del plan, por una racionalidad económica, social y política que nada de parecido tiene con una jerarquía de normas; con orientaciones prospectivas, para el cambio y el logro de nuevos y diferentes equilibrios en la sociedad.

Se da así una incompatibilidad entre dos tipos de procesos de decisión, en virtud de la cual los correspondientes a la legalidad tradicional se disgregan o tienden a ser reemplazados por otros que participan más de la naturaleza de la directiva.

Finalmente, la planificación de carácter operativo, desprovista de alcance jurídico, encuentra también posibles *límites como proceso de decisión*. El campo de acción del plan tiende a ampliarse, pero el gobierno conserva poderes discrecionales para tomar decisiones, importantes para el interés nacional, fuera del plan, y el Comisariado puede corregir perspectivas o modificar objetivos en su aplicación. El plan tiene insuficiencias operativas; parece incapaz de superar obstáculos que se oponen a su ejecución siempre que supongan reformas estructurales. Éstas suscitan resistencias, obligan al uso por el gobierno de coacciones y prerrogativas jurídicas. Algunas estructuras escapan a la planificación, sobre todo las que se interrelacionan con la presencia y peso de fuerzas internacionales, pero también otras de tipo interno. La planificación como proceso de decisión se impone progresivamente, pero no se sustituye totalmente a los procedimientos jurídicos tradicionales; les hace competencia, los duplica cuando la persuasión parece más eficaz que la orden de autoridad, pero no puede reemplazarlos cuando el Estado debe recurrir a coacciones.

Entre los países capitalistas desarrollados, la planificación ha sido adoptada, bajo formas diversas, por la mayoría de ellos: Italia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, países escandinavos, Irlanda, Japón. En cambio, Estados Unidos y la República Federal de Alemania han excluido la planificación global y oficial, al nivel del Estado, pero por las necesidades

del crecimiento económico y del equilibrio sociopolítico, han recurrido a un acentuado dirigismo y a una programación en las grandes empresas y administraciones públicas; han hecho crecer sus economías sin recurrir a la planificación, aunque sí a un acentuado dirigismo.

IV. LA PLANIFICACIÓN TOTAL O IMPERATIVA

La planificación *total, centralizada, autoritaria, imperativa*, es la aplicada primero en la Unión Soviética, desde 1928, y luego también en China, Europa Oriental, Cuba y el sudeste asiático.

Un primer proyecto de *socialismo estatista* deriva hacia un nuevo tipo de sistema, que ya no es capitalismo pero no llega a ser socialismo. Se trata de una nueva categoría histórica de sociedad de clases y de sistema de dominación, que amalgama diversos elementos. Se presenta como una forma extrema de *capitalismo de Estado, modo de producción estatista, o colectivismo burocrático*, que pretende legitimarse por la identificación prestigiosa con el proyecto revolucionario de origen.⁸

El modelo de *Estado-partido único* se funda en el centralismo estricto, la jerarquización rígida, el monopolio del poder político y de los instrumentos de dominación social y de explotación económica. El Estado-partido tiende a construir toda la economía, la sociedad y la cultura a su imagen y semejanza. El aparato del partido y del Estado se sueldan y se identifican. El Estado se coloca por encima de la sociedad, la desplaza a una posición subordinada y pasiva, se vuelve su amo, dispone soberanamente de ella, le impone sus propios intereses en prioridad sobre los de ella y de las clases o grupos que la componen. Se suprime o se imposibilita la emergencia de la sociedad civil en el sentido clásico de la palabra.

El monopolio directo y total del Estado y del partido permite cada vez más a la nueva burocracia político-administrativo-militar que los controla el ejercicio de una dictadura autocrática; la concentración de

⁸ Entre la vasta literatura dedicada a la evaluación del sistema soviético, ver Medvedev, Roy A., *Let history judge. The origins and consequences of stalinism*, New York, Vintage Books, 1973; Nettl, J. P., *Bilan de l'URSS, 1917-1967*, Seuil/Paris, 1967; Castoriadis, Cornelius, *La société bureaucratique, Les rapports de production en Russie; 2: La révolution contre la bureaucratie*, Paris, Union Générale d'Éditions, Coll. 10/18, 1973; Martinet, Gilles, *Les cinq communismes* Paris Seuil, 1971. Una síntesis informática y analítica de la Unión Soviética en *The Cambridge Encyclopedia of Russia and the Soviet Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

los poderes políticos económicos, sociales, culturales y militares; la auto-transformación en algo que se acerca a una nueva clase dirigente o llega a serlo.

La exclusión del poder político en detrimento de la gran mayoría de la población determina las bases sociales y económicas del régimen, asegura un poder de clase a quienes poseen el Estado, que a su vez posee simultáneamente los medios de decisión y los medios de producción. La supresión de la propiedad privada de los medios de producción da lugar a la reducción gradual (no a la supresión) de las estructuras y procesos de una economía de mercado, y sobre todo a una colectivización-estativización de aquéllos en manos del gobierno, con órganos jerarquizados desde la cima hasta la base.

El desarrollo rápido y a cualquier costo es buscado a partir de un esquema ideológico-político, en sustitución del beneficio máximo como estímulo y orientación de la economía. Producción, inversión, distribución, consumo, dependen de un plan general, periódico (quinquenal) y autoritario. Ello permite la extracción del excedente económico generado por los productos directos, y su distribución entre la ampliación de los privilegios de clase de la burocracia gobernante, la inversión pública, y la satisfacción de las necesidades de la población.

La planificación es total, sobre todo y sobre todos (grupos, sectores, individuos, regiones), de gran extensión y de gran intensidad. Centralizada y autoritaria, tiende a la constante maximización de los objetivos por voluntad decisiva de los directivos y órganos gubernamentales. Por su carácter imperativo y coercitivo, los agentes económicos y sociales deben conformarse a sus decisiones y exigencias.

La planificación del tipo soviético se basa y se legitima en una *institucionalización y una legalidad explícitas*. El planificador procede por orden de autoridad, y a través de instrumentos político-administrativos. Ello constituye un criterio distinto de la planificación total, en comparación con la de tipo parcial y flexible que arriba se caracterizó. El plan económico del colectivismo burocrático-estatismo es un *acto legislativo*: se presenta como un *plan-ley*, con fuerza de *superley* y *superfuente* de derechos y obligaciones.⁹

Como *superley*, y *superfuente* de derechos y obligaciones, el plan sovié-

⁹ Sobre el régimen jurídico de la planificación en la URSS, ver Katzarov, Konstantin, *Teoría de la nacionalización-El Estado y la propiedad*, México, Instituto de Derecho Comparado, tercera parte, sección IV; David, Rene, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Paris, Dalloz, 1966; Lesage, Michel, *Les institutions soviétiques*, Paris, Presses Universitaires de France.

tico está colocado por encima de todo y de todos, de cualesquier otra fuente de derecho, de cualquier legislación anterior y posterior, de toda relación jurídica opuesta, nacida o por nacer, no para anularlas si contradicen el plan, sino para coordinarlas dentro de los límites del propio plan, en beneficio de la realización de los objetivos previstos.

Para ello, el plan cuenta con *medios preventivos* (disposiciones generales que ordenan a empresas e individuos ceñirse a las necesidades de la planificación), y con una *nulidad particular y maleable* (abrogación de leyes o anulación absoluta o relativa de relaciones jurídicas, modificación de leyes y relaciones afectadas pero armonizables con las necesidades y prescripciones del plan). Para englobar y vincular a todas las personas y cosas, el plan dispone no sólo de su propia naturaleza como superley y superfuente de derechos y obligaciones, sino también de la red de empresas estatales, y de instituciones de derecho privado, como los convenios entre particulares. Todo ello puede ser coordinado y armonizado a través de los actos de planificación, y de las prescripciones del plan.

Los *actos de planificación* son disposiciones generales sobre la ejecución del plan, que difieren según las personas-objeto. Algunos dependen en su ejecución de los órganos administrativos como personas de derecho público, y tienen prioridad sobre otros actos administrativos. La ejecución de otros deriva de empresas estatales u organismos sociales, con personalidad distinta del Estado y regidos por el derecho privado (contratos). La actividad de estos últimos es coordinada y orientada, en el plano *vertical*, por la subordinación a los órganos planificadores mediante actos administrativos como actos de planificación; y en el plano horizontal, mediante la creación o extinción de relaciones existentes entre empresas estatales, entre éstas y organizaciones sociales, y entre ambas y los particulares, con relaciones regidas por el derecho contractual, sin libertad ni sujeción absolutas respecto al plan.

Las prescripciones del plan son decisiones concretas que ordenan expresamente su ejecución. Pueden ser *directas* (imposición expresa de derechos y obligaciones a empresas estatales, y regulación concreta de las relaciones entre ellas); o *indirectas* (asignación de tareas a empresas, dejándoles facultades para la determinación de los caminos y medios, y las contrataciones).

Los actos de planificación y las prescripciones del plan se vinculan a los contratos entre empresas estatales para la ejecución de las directivas del plan. Existe una estrecha relación entre el acto de planificación como acto administrativo, y el contrato como acto de derecho privado.

PLANIFICACIÓN Y CAMBIO SOCIAL

27

El procedimiento del *arbitraje de Estado* permite la sustitución de relaciones existentes por otras nuevas cuando se debe anular las primeras; la modificación de las que son adaptables al plan; la creación de relaciones que no existen o no pueden ser establecidas por falta de acuerdo entre las partes interesadas. El arbitraje de Estado actúa respecto a las partes, y al objeto de los litigios. Respecto a las *partes*, resuelve las controversias entre empresas y servicios del sector público, coordina sus actividades. Se asemeja al control o el tribunal administrativos, sin identificarse con ellos. Respecto al *objeto de los litigios*, se trata de los intereses materiales en juego, las controversias resultantes de las obligaciones contractuales, o surgidas antes o fuera de contrato; sobre todo las relativas al establecimiento y ejecución del plan y a la satisfacción de las necesidades materiales de las empresas (precontractuales como el contenido de las cláusulas; litigios materiales fuera de contrato, sin contrato ni intención de celebrarlo, nulidad o modificación de contratos preexistentes).

La planificación soviética ha tenido éxitos considerables sobre todo en el logro de un crecimiento económico acelerado, su conversión en pocas décadas de la atrasada Rusia zarista en una de las dos superpotencias industriales y militares del mundo. La contrapartida negativa está configurada por el alto costo económico, social y político de estos logros, en términos de represión, destrucción, trabajo y sufrimiento de las mayorías; ineficiencia económica y técnica; tendencias al crecimiento estancado. La primacía de pautas autoritarias y supercentralizadoras se ha manifestado en forma de rigideces; el otorgamiento de prioridades en favor de la producción militar respecto a la civil; de la industria pesada, respecto a la agricultura; y de los bienes de producción respecto a los de consumo. El objetivo de cumplir y superar las previsiones del plan favorece a la disimulación de posibilidades y logros reales de la producción. Son inexistentes o débiles los incentivos para la satisfacción de necesidades de consumo en la cantidad y la calidad requeridas por la población. El mercado planificado coexiste con otros varios mercados paralelos. No se logra la meta buscada de conversión de la proliferación de empresas estatales y de otras correspondientes a una economía negra o subterránea, en un sistema integrado y realmente sometido a un plan único. Al despilfarro en el uso del capital técnico escaso se unen el desinterés, la apatía, la baja productividad e insuficiente producción de campesinos y trabajadores urbanos. La distribución desigual del ingreso, las fuertes disparidades en el consumo y el estilo de vida, afectan a las clases y grupos, y a las regiones. Las críticas y las tentativas internas de reforma del sistema

y los métodos de planificación se suceden desde el fin de la *era stalinista*, con logros parciales e insuficientes, y frecuentes retrocesos.

El modelo soviético de planificación es adoptado, con diferencias de grados y matices, por otros países que se incorporan a su bloque, para ser luego criticado y resistido por algunos de ellos que intentan ajustes y modificaciones considerables (Yugoslavia, China, Hungría).

La real diferencia entre ambos tipos polarizados de planificación, la parcial y flexible, la total e imperativa, no excluye la convergencia de rasgos y la comunidad de características y problemas. Así, por ejemplo, ambas planificaciones combinan incitaciones y coacciones. Si la planificación indicativa actúa imperativamente para el sector público, la autoritaria no desdeña los instrumentos financieros y psicosociales y los procedimientos de persuasión. Ambas apelan también a procedimientos de diálogo que lleve a un compromiso entre el centro y las periferias. Ello permite la definición de las condiciones de equilibrio económico general, la desagregación del plan global en programas enriquecedores. Ambos tipos polares de planificación comparten además —como se verá— algunos supuestos, componentes y problemas.

En cualquiera de sus variedades sistémicas y nacionales, la planificación abarca aspectos económicos, tecnológicos, sociales, culturales e ideológicos, políticos, administrativos, jurídicos. Constituye una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan con el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro más general: el de las permanentes decisiones políticas del Estado que diseña y ejecuta el plan.

El *contenido*, la *dinámica*, los *resultados*, la *eficacia*, la *validez* y *vigencia* de la planificación, están sometidos a condicionamientos y determinaciones múltiples e interactuantes, sobre todo las siguientes:

A) Los méritos intrínsecos del plan; la consistencia con que se analizó la situación, se eligió objetivos compatibles entre sí y con aquéllos, se seleccionó métodos adecuados de diseño y ejecución. Ello incluye el conocimiento exacto de los elementos no planificables, o que dificultan o se oponen al cambio y a la planificación, o los limitan, o les imprimen direcciones no deseadas o indeseables. Entre ellos se puede mencionar, a título de ejemplo, la situación geográfica, el clima, la disponibilidad de recursos naturales, las resistencias opuestas por la inercia de fuerzas y estructuras tradicionales, las crisis políticas, los impactos de los movimientos internacionales de comercio e inversiones, etcétera.

B) Las intenciones y posibilidades del Estado, sobre las cuales inciden o retroactúan: las condiciones generales en el país y en su contexto inter-

nacional; la estructura de poder; las acciones de grupos, representantes de determinados intereses, sus estrategias, tácticas y objetivos; las orientaciones fundamentales de los grupos dirigentes, gobernantes y dominantes; el grado de participación y la fuerza de otros grupos intermedios o subordinados en el proceso de formación y ejercicio del poder, y la congruencia de dicha participación con la fuerza e importancia de tales grupos.

C) Grado de legitimidad y consenso respecto al plan.

D) Uso de métodos autoritarios o democráticos en la selección y logro de objetivos; de incentivos y disuasivos, de órdenes y prohibiciones.

E) Las características de las instituciones planificadoras, de sus funcionarios y técnicos.

Todo proceso de planificación se constituye con *etapas y tareas* como las siguientes:

1) *Decisiones básicas previas*, tendentes a la formulación y ejecución del plan; las políticas que aquél presupone e incluye; su concretación en un conjunto de normas, directivas y controles, de impulsos, incentivos y disuasivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilancia y reajuste.

Ello impone opciones especiales de tipo político y administrativo: ¿A qué organismo se confiará la elaboración y ejecución del plan? ¿Qué facultades se le otorgará? ¿Qué relaciones tendrá con las autoridades políticas, los departamentos administrativos, los grupos socioeconómicos y políticos? ¿Qué procedimientos administrativos se emplearán en la preparación, aprobación y cumplimiento del plan? ¿Quién supervisará su observancia y evaluará sus resultados? ¿Cómo se reajustará un plan en marcha a la luz de sus resultados parciales o por etapas?

La primera fase se refiere pues a la organización previa de las instituciones de la planificación, al examen de situación, a la evaluación de necesidades, posibilidades y metas (finales e intermedias).

2) Adopción de decisiones generales respecto de las alternativas, medios o recursos.

3) Formulación de planes, programas sectoriales, proyectos específicos, y directivas para su ejecución.

4) Ejecución del plan, programas y proyectos. Ello incluye la creación de organismos de cumplimiento y aplicación; la implantación de nuevos mecanismos legales y administrativos, de nuevos entes (públicos, privados, mixtos) para alcanzar los fines propuestos.

5) Revisión y reajuste periódicos de planes, programas y proyectos, según resultados y cambio de circunstancias.

V. LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

El problema de la planificación se ha dado en América Latina (como en otras regiones del llamado “Tercer Mundo”), con grados y matices diferentes, y en aproximaciones variables a los dos modelos polares antes considerados. Mucho o casi todo de lo que se ha presentado como planificación no alcanzó a ser tal, ha llegado sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o de dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos han dado lugar a ciertas manifestaciones de planificación parcial.¹⁰

En las décadas de 1950 y 1960 van emergiendo los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de una gran diversidad de motivaciones internas y mundiales, de actitudes, concepciones y alcances. Estos intentos se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendentes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

A) Extensión de la infraestructura económica y social, y de la industria en ramas estratégicas.

B) Reducción o compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, la moneda, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.

C) Dotación de base racional y de justificación formal al pedido y obtención de cooperación externa y de recursos financieros internacionales; especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la “Alianza para el Progreso”, y de las mayores exigencias formales y sustantivas de los organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.

D) Regulación de la urbanización acelerada, y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de planes reguladores, reglamentos de zonificación, loteos de tierra y edificación, uso de ciertos estímulos y disuasivos.

E) Reducción de desequilibrios regionales, e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.

F) Esfuerzos de racionalización administrativa para superar el desorden y a veces el caos creados por las intervenciones inorgánicas y contradic-

¹⁰ Ver *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Librería Universitaria, 1969, capítulo III; CEPAL, *Aspectos administrativos de la planificación- Documentos de un seminario* Nueva York, Naciones Unidas, 1968; Kaplan, Marcos, *Sociedad política y planificación*, 2a. ed., México UNAM, 1980; Kaplan, M., *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1981.

torias del Estado, y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente con relación al comportamiento del sector y el gasto públicos.

G) Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida nacionales, para el logro de información (primordialmente económica) sobre las estructuras, problemas y procesos del subdesarrollo en los países de América Latina; análisis de esa información, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional. Estas tareas han constituido sobre todo prerequisites de un planeamiento posible, pero por sí mismas no han llegado a serlo.

H) Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración y ejecución.

VI. LA PLANIFICACIÓN EN MÉXICO

Los impactos de la crisis interna y de la internacional, y sus interrelaciones, constituyen para México a la vez una constelación de amenazas, pero también de estímulos para el aprovechamiento de una doble posibilidad. Se trata, en efecto, por una parte, de preservar la continuidad y permitir la actualización del proyecto histórico de la Revolución mexicana; y por la otra, la de aprovechar las virtualidades de la Constitución de 1917.

El México actual, y el que puede llegar a ser, es resultado de la Revolución mexicana, en sí misma y en su desarrollo a través de varias fases. El proyecto histórico abarca:

A) La liberación de la capacidad de crecimiento económico, de despliegue de la capacidad productiva, para generar la masa de bienes y servicios, con relación a la gama creciente de necesidades y expectativas (materiales, sociales, culturales) de una población en expansión.

B) La creación de condiciones reales para el mejoramiento creciente de las condiciones sociales, en términos de igualdad, justicia, bienestar para todos.

C) El acceso para todos los habitantes a las posibilidades y beneficios de la cultura, como consumo pasivo y como participación activa en su disfrute y creación.

D) La democratización permanente, en el disfrute y ejercicio de libertades, derechos y garantías, tanto individuales como sociales, y en la

creación de condiciones para la activa participación de habitantes y ciudadanos en las decisiones que los afectan.

E) Legitimidad y consenso para el sistema político y el Estado, en términos de representatividad real y de fuerza y eficacia para la mayor autonomía posible en los procesos de decisión internos, y en su actuación internacional.

La Constitución de 1917 ha representado y sigue representando al mismo tiempo:

A) La expresión y el reconocimiento de los intereses y derechos de los grandes sectores sociales que han participado en el proceso revolucionario y en la construcción y avance del Estado, la economía y la sociedad nacionales.

B) El pacto jurídico de la alianza entre los grupos sociales que constituyen e integran la sociedad y el sistema político.

C) El programa general de la Revolución mexicana.

D) La consagración de un sistema político y de una forma de Estado, así como la fijación de sus bases, marcos, objetivos y poderes.

La Constitución concibe y legitima al Estado como institución con papel central y función hegemónica en lo político, lo militar, lo económico, lo social, lo cultural-ideológico; ente supremo con facultades y obligaciones para una intervención amplia y profunda en la estructura y en la dirección del sistema nacional.

El carácter contemporáneo de la Constitución de 1917, su capacidad de adaptación rápida y de respuesta eficaz a los problemas del desarrollo de México, y los caracteres del proceso de su reforma, han permitido al sistema político reducir al mínimo los problemas del desajuste respecto a nuevos problemas y desafíos.

El indudable éxito del proyecto histórico de la Revolución mexicana, y de su realización normada por la Constitución de 1917, no autoriza sin embargo a ignorar que el país puede encontrarse cerca de una *encrucijada histórica*. La misma surgiría de las consecuencias de un debilitamiento en el ritmo, la amplitud y la intensidad del crecimiento económico; de las menores posibilidades y disponibilidades para el bienestar colectivo; del mantenimiento o el agravamiento de problemas y tensiones sociales; de la multiplicación de desajustes y conflictos políticos; de la difusión de un clima general de escepticismo, apatía y malestar; de las tendencias negativas y amenazas del actual orden mundial, y de sus repercusiones críticas sobre la sociedad nacional.

La posibilidad de esta encrucijada, y de sus peligros y desafíos para la sociedad y el sistema político, bastaría para justificar la reafirmación

de la *rectoría del Estado* y la instauración y funcionamiento de la *planificación democrática para el desarrollo*. Ello plantea ante todo la necesidad de una *revaloración del modelo de desarrollo* aplicado hasta hoy, sus logros, pero también sus insuficiencias y límites, y las implicaciones de todo ello para el presente y el futuro de la sociedad y del sistema político, a fin de preparar los reajustes y la redefinición de los objetivos y caminos que el Estado asuma como tarea en esta etapa.¹¹

La revalorización se perfila ya en el texto de los artículos reformados y en sus fundamentaciones. De acuerdo con los mismos, el Estado tiene la *rectoría del desarrollo integral que*, a diferencia del mero crecimiento, fortalece la soberanía de la nación y su régimen democrático; fomenta el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza; permite así el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución (*nuevo artículo 25*).

De acuerdo con el nuevo artículo 26, el Estado debe organizar un *sistema de planeación democrática*. Sus objetivos son: el logro del *desarrollo nacional* que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación; y los determinados por los fines del *proyecto nacional* contenidos en la Constitución.

El desarrollo debe definirse e intentarse, en efecto, a partir y a través de una concepción amplia y dinámica. No se reduce a un crecimiento puramente cuantitativo y global, en meros términos de acumulación, productividad ni modernización superficial. No se reduce a la industrialización, ni ésta es sólo la transformación de excedente económico para su acumulación bajo la forma de capital productivo. La industrialización es sólo uno de los componentes y de los instrumentos del desarrollo, el cual puede además ser objeto de estrategias diversas.

El desarrollo es industrialización, incremento de la acumulación de capital y de la productividad, de la producción y del ingreso nacional. Pero es también aumento del empleo y el consumo, redistribución progresiva del ingreso y de los satisfactores de necesidades básicas, ampliación del bienestar social para las mayorías y de la participación democrática. El desarrollo presupone y posibilita cambios cualitativos; surgimiento de

¹¹ Ver Kaplan, M., "Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en América Latina", en *Comercio Exterior*, México, abril 1979, vol. 29, núm. 4; Kaplan, M., "Hacia un nuevo constitucionalismo democrático en América Latina: Problemas y perspectivas" en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 16, julio-agosto 1980.

propiedades y diversidades nuevas; complejización y enriquecimiento de fuerzas, relaciones y estructuras sociales; creación de nuevas formas, valores, ideas; y estilos de vida. El crecimiento sin desarrollo es posible, pero termina tarde o temprano por encontrar sus límites. A la inversa, el desarrollo no puede sostenerse largo tiempo ni efectivamente si no está sostenido por otro de crecimiento.

Parecería que el proyecto de desarrollo nacional debería precisarse, actualizarse o redefinirse hoy de acuerdo con *marcos y lineamientos* como los siguientes: ¹

A) Prioridad de los intereses generales de la sociedad sobre los grupos minoritarios y tendencias particularistas.

B) Garantías para la continuidad del crecimiento cuantitativo, en cuanto a la acumulación del capital y la productividad, en armonización con objetivos de desarrollo integral (satisfacción creciente de las necesidades básicas, de supervivencia y más allá de ella, de la población).

C) Recuperación e incorporación de los logros, pero superación de los desequilibrios y límites, de la fase de industrialización sustitutiva de importaciones y para la exportación.

Creación de condiciones para la marcha hacia una industrialización más autónoma integrada y social, no confiscada por fuerzas internacionales ni minorías internas, generadora de las fuerzas necesarias para su avance y funcionamiento en beneficio de las mayorías y de la sociedad en su conjunto.

D) Orientación prioritaria hacia los mercados internos y regionales, urbanos y rurales.

Reducción de la dependencia respecto a modelos de consumo importados.

Reorientación de la producción hacia la disminución de los puntos de estrangulamiento del crecimiento y del desarrollo (bienes de capital y bienes-salario; insumos básicos; infraestructura económica y social; capacitación y especialización).

E) Redefinición de la jerarquía de necesidades sociales y de las prioridades de satisfacción.

F) Revalorización progresiva de la sociedad y de la población rurales, a través de políticas coherentes de productividad, producción, empleo, ingreso y bienestar.

Mayor articulación entre el sector industrial-urbano moderno, y el sector rural más tradicional de agricultores y pequeña producción mercantil.

Reducción del éxodo rural, como prerequisite para el aumento de la productividad en alimentos y materias primas, y para el control planificado del crecimiento urbano.

G) Prioridad de la acumulación nacional, y definición de un papel subordinado y controlado para el aporte y la actividad de recursos externos, especialmente la inversión privada extranjera.

Fortalecimiento mutuo de la acumulación interna de capital y de los esfuerzos autónomos de dominio científico y tecnológico.

H) Redefinición de los modos y prioridades de uso de la renta petrolera y del excedente acumulable, a partir y a través de aquélla, y ejecución de controles sobre sus principales efectos directos e indirectos.

Garantías para la transformación del excedente petrolero en capital y para su acumulación eficiente, para la creación de condiciones de reproducción ampliada y mejorada del sistema nacional, y para el refuerzo de la soberanía nacional y de la cooperación regional e internacional.

I) Dotación de condiciones favorables al desarrollo autónomo de la cultura, la ciencia y la tecnología.

Refuerzo de la autosuficiencia en estos dominios, a partir de la determinación del carácter específico de las propias necesidades y de los recursos adecuados para satisfacerlas.

Control y coordinación de los mecanismos y canales de transferencia de tecnología desde el exterior.

Reducción del costo tecnológico de la industrialización y de otras ramas productivas.

Refuerzo de la capacidad nacional de formación científica y técnica, de investigación, desarrollo, de las industrias de bienes de capital, de la generación y difusión locales de conocimientos teóricos y aplicados, y de la cultura en general.

J) Aumento de la capacidad de generación primordialmente interna de recursos financieros para el desarrollo, en condiciones racionales de opción respecto de sectores y técnicas, y para reducir la necesidad de ayuda exterior.

Fortalecimiento mutuo de la acumulación interna de capital, y de los esfuerzos internos de dominio tecnológico.

K) Expansión y redistribución progresiva del ingreso, en favor sobre todo de los grupos mayoritarios y de las regiones subordinadas y postergadas, con tendencia a la conjugación de las exigencias de justicia y solidaridad sociales, de democratización integral, de estímulo de la inversión productiva, de extensión vertical y horizontal del mercado, de legitimidad y consenso para el sistema político.

L) Necesidad de una política cultural, en dos dimensiones que interactúan y se refuerzan mutuamente; *a)* El pleno respeto a la libertad y la creatividad; *b)* Las acciones directas del Estado para el estímulo a la distribución o uso de bienes culturales, y para su participación directa en la génesis y difusión de aquéllos.

M) Promoción del cambio social, sobre todo en cuanto a logros de igualdad y justicia socioeconómicas; sacudimiento de todo lo que sea, implique o genere apatía, indiferencia, falta de participación de individuos, grupos, mayorías; promoción de su apoyo y de su intervención activa y directa en la economía, la sociedad, la cultura y la política.

N) Reconstitución y ampliación de la alianza real y operativa de grupos dinámicos y transformadores que constituyen en conjunto las mayorías nacionales.

Ñ) Redefinición de las relaciones entre los componentes de la alianza mayoritaria, y las élites intelectuales, políticas y administrativas; sobre todo en lo que se refiere a los apoyos, los modos de reclutamiento y promoción, la representatividad, la legitimidad y el consenso.

O) Búsqueda de mecanismos y procesos de refuerzo de la articulación interna y del consenso nacional generalizado, a favor del desarrollo interno y de la autonomía internacional, como base para un Estado representativo, consolidado y eficaz.

P) Promoción y avance del desarrollo total e integrado por un *esquema tripartito: Estado y sector público-sector social-sector privado.*

México —como los otros países latinoamericanos— no puede esperar que el crecimiento económico, el cambio social progresivo, la creatividad cultural y científico-técnica, la democratización auténtica y la plena independencia internacional resulten de libre juego de las estructuras económicas ni del automatismo de mecanismos y procesos espontáneos. El desarrollo integral debe ser promovido y ejecutado por el Estado y el sector público, por las organizaciones populares del sector social y —dentro de sus posibilidades y limitaciones— por las empresas del sector privado.

El Estado no puede reducirse a llenar los vacíos creados o desatendidos por la empresa privada. A la vez producto de la sociedad y su productor, el Estado debe promover y regular el desarrollo histórico de aquéllas. Ello implica su asunción de un papel estratégico y rector para promover y administrar los intereses colectivos y el progreso nacional. Esta premisa general inspira y funda las reformas constitucionales en consideración.

El Estado, en efecto, de acuerdo con el *nuevo artículo 25*, tiene la

rectoría del desarrollo integral; planea, conduce, coordina y orienta las actividades de interés general.

Tres sectores, el público, el social y el privado, concurren al desarrollo, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tiene a su exclusivo cargo las *áreas y actividades estratégicas*, que define el *nuevo artículo 28*; conserva en todo tiempo el control de su conducción y operación. El Estado puede asimismo participar, por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, en el impulso y organización de las *áreas prioritarias del desarrollo*. El Estado contará con los organismos y empresas que requieran las actividades estratégicas a su cargo, y las prioritarias donde de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado (*artículo 28*).

El Estado, bajo criterios de equidad social y productividad, apoya e impulsa al sector social y al sector privado, sujetándolos, junto con sus propias actividades económicas, a las modalidades que dicte el interés público, y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y ambiente (*artículo 25*).

El sector social parece definirse, de manera enumerativa y no taxativa, por la inclusión de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas pertenecientes de modo mayoritario o exclusivo a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (*artículo 25*). Cabe conjeturar que las fracciones XIX y XX adicionadas al artículo 27, en favor de los campesinos y del desarrollo rural, tienen implicaciones para la integración y perspectivas del sector social. Una ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica de este sector.

El tercer sector participante en el desarrollo es reconocido por el artículo 27 *in fine*, al estatuir que la ley debe alentar y proteger la actividad económica de los *particulares*, y proveer las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada, en los términos de la Constitución. El sector privado puede asimismo participar, junto con los sectores público y social, en las áreas prioritarias del desarrollo (*artículo 25*). Los empresarios privados pueden ser beneficiados por el Estado, en caso de interés general, mediante concesiones de prestación de servicios públicos, y de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, con ajuste a las leyes, y salvo excepciones previstas por ellas (*artículo 28*). Al mismo tiempo, se imponen también al sector privado las restricciones que surgen de la prohibición de los monopolios y sus

prácticas, de los estancos y exenciones de impuestos, de las prohibiciones a título de protección industrial. La ley castigará severamente las concentraciones o acaparamientos de artículos de consumo necesario para el alza de precios; los acuerdos de empresarios de servicios para evitar la libre competencia, la imposición a los consumidores de precios exagerados; las ventajas exclusivas e indebidas a favor de personas determinadas, y con perjuicio del público o de una clase. Ella fijará también las bases para precios máximos de artículos necesarios; impondrá modalidades a la organización de su distribución; protegerá a los consumidores y propiciará su organización. El reconocimiento constitucional de los monopolios en favor del Estado y de las áreas y actividades estratégicas a su exclusivo cargo, así como del carácter no monopolista de las asociaciones de trabajadores y cooperativas de productores, constituye también una constelación de restricciones al sector privado.

De acuerdo con el *nuevo artículo 26*, el Estado debe organizar *un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional*. En concordancia con el nuevo artículo 25, se reafirma al desarrollo integral, no al mero crecimiento, como prioridad del proyecto nacional. El *carácter democrático de la planificación* se define y reafirma mediante la participación de los diversos sectores sociales que debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad y las incorpore al plan y a los programas de desarrollo, obligatorio para los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para establecer los *procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática*, y los *criterios para la formulación, práctica, control y evaluación* del plan y los programas de desarrollo.

La ley determinará también los *órganos responsables* del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante *convenios con los gobiernos de las entidades federativas*, e induzca y *concierte* con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución.

El *Congreso de la Unión* debe ser informado por el Ejecutivo federal sobre los criterios-base para el plan nacional de desarrollo, y deberá considerarlos al ejercer sus atribuciones (*artículo 26 in fine*). Al mismo Congreso compete, por las adiciones de las *fracciones D, E y F al artículo 73*, expedir leyes sobre: 1) planeación del desarrollo; 2) programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente para abasto y producción de bienes y servicios necesarios; 3) promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extran-

jera, transferencia de tecnología, generación, difusión y aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo nacional.

VII. REFLEXIONES FINALES

Las reformas consideradas otorgan así un indudable *status* constitucional a la *planeación democrática del desarrollo integral, con preservación del sistema de economía mixta*, en el contexto de una grave crisis nacional e internacional. Se trata pues de un *proyecto de planificación flexible o indicativo*, a partir de las condiciones específicas y para la solución de sus problemas fundamentales. Queda por delante para el Ejecutivo y el Congreso federales una formidable tarea de decisión política, de creación legislativa y de acción administrativa. Las grandes definiciones adelantadas no dejan de reafirmar o de reabrir importantes cuestiones atinentes a la planificación de México.

En primer lugar, Estado y sector público se mantienen como motor y eje del proyecto histórico de desarrollo, y ello requiere una redefinición de sus relaciones específicas, con el sector privado por una parte, y con el social por la otra.

Este problema se plantea siempre en torno a *preguntas básicas*: ¿en qué ramas es necesaria la intervención estatal? Donde lo sea, ¿en cuáles las empresas públicas constituyen la mejor forma de cumplirla? ¿Dónde y cuándo debe mantenerse el régimen de monopolio o el de competencia? Todo ello no implica suprimir la empresa privada, o reducir drásticamente su ámbito de existencia y despliegue. Ella puede conservar un considerable campo de acción e incluso beneficiarse con el funcionamiento eficiente del Estado y de sus empresas. Por otra parte, un Estado que combine el número y eficacia de sus poderes con un carácter indiscutible de representatividad social y de democratización política, estará en mejores condiciones de negociar desde una posición de fuerza y autonomía considerables con la gran empresa nativa y con la corporación multinacional, e imponerles condiciones racionales para su regulación y su cooperación.

A la justificación por los fines debe agregarse la justificación por los resultados. Estado, sector público y sus empresas deben ser reorganizadas en sus estructuras, en sus interrelaciones y en sus dinanismos, a fin de cumplir los fines justificativos de su existencia, de sus poderes, de sus recursos y actividades, con creciente eficiencia. Los esquemas institucionales y organizativos a elaborar y aplicar deben eludir tres posibilidades siempre

amenazantes la supercentralización burocratizante: la independencia y dispersión excesivas; el asedio y manipulación por la empresa privada y en su propio beneficio. Se trata de superar estos peligros, perfeccionando o inventando fórmulas flexibles que permitan combinar la descentralización y la iniciativa independiente de las empresas públicas, con la subordinación de los intereses sociales y a la política económica del Estado, todo ello coordinado a través de la planificación.

En segundo lugar, el Estado no debe convertirse sin embargo en objeto de idolatría, ni visualizarse como panacea universal, algo intrínsecamente positivo y benéfico, capaz de cualquier milagro por su mera intervención. Todo Estado en sí mismo, la expansión y el fortalecimiento de sus poderes y ámbitos, son requisitos necesarios y hasta cierto punto racionales para el desarrollo integral. Todo Estado, por otra parte, es siempre en mayor o menor grado una forma de alienación, una parte de la sociedad que se separa de ella, y se erige sobre ella, la expropia y domina, tiende a volverse limitativo y opresivo de las fuerzas humanas expansivas y de una vida social más libre, rica y dinámica.

Ello exige la redefinición de las *relaciones entre el Estado y la sociedad civil*. Ésta, los hombres sociales reales, las relaciones sociales reales, son el foco o escenario de la historia, la fuerza creadora que produce la política y el Estado, como constelación de realidades, ficciones y coacciones que terminan por expropiar, desviar y dominar a los primeros. La sociedad civil, lo social en el sentido más amplio, deben ser recuperados y privilegiados, frente a lo económico que los aplasta (sobre todo en el capitalismo, pero no sólo en él), y frente a lo político-estatal que los oprime y reprime en todos los sistemas actuales.

Se debe por consiguiente tratar de combinar la intervención y la planificación de un Estado fuerte en poderes, en recursos, y en campos de acción, económica y socialmente eficiente, respetuoso de los derechos, libertades e iniciativas individuales, con el aumento de la participación activa y directa de grupos, instituciones e individuos en y sobre el Estado, y en todos los ámbitos de la existencia social y cotidiana, para recuperar la libertad humana a través de todos los aspectos y niveles y no sólo en lo meramente político, así como para promover la expansión racional de todas las potencialidades de las personas, los grupos y la sociedad.

La democracia es así rescatada y replanteada en varios niveles y sentidos que se presuponen y refuerzan. Es y debe ser, a la vez, el punto de partida indispensable para cualquier auténtica movilización histórica en su propia defensa, así como para promover, sostener y realizar una estrategia de desarrollo integral. La democracia es sobre todo importante para los

grupos mayoritarios, dominados y explotados, humillados y ofendidos, víctimas de estructuras actuales; y sólo se dan el lujo de desdeñarlas quienes la disfrutan, o han puesto distancia para no padecer su carencia. Las prácticas políticas de naturaleza y proyección democráticas son constitutivas de nuevos actores que garantizan la existencia, la ampliación y profundización de la propia democracia; aquéllas tienen aspectos pedagógicos y efectos reales. La democracia finalmente es supuesto, componente y resultado necesario del tipo de modelo y camino de desarrollo que se esboza.

El modelo esbozado implica una *sociedad democrática de plena participación*. La componen seres humanos libres, iguales y creativos, que dejan de ser objetos, juguetes, instrumentos pasivos de la historia y de otros seres humanos, para convertirse en sujetos que comparten la racionalidad, la libertad, la espontaneidad, la igualdad, la responsabilidad. La sociedad se constituye y se funda, se desestructura y se reconstruye permanentemente, mediante un proceso global y complejo, de libre diálogo y libre acuerdo, de abajo hacia arriba, entre todos los habitantes, en todos sus aspectos y papeles (productores, consumidores, ciudadanos), y en todos los niveles y aspectos de la existencia. La democracia representativa y la democracia directa se combinan.

Ello supone y exige el apoyo, la promoción, el refuerzo, la multiplicación, de actitudes y formas de pensamiento, de conducta, de relaciones, de organización y acción que estimulen: 1) la participación activa y directa de grupos e individuos; 2) la confrontación e integración cooperativa de experiencias, ideas, iniciativas; 3) la creciente autoconciencia y autocontrol de la propia vida; 4) el debate y solución comunes de problemas; 5) la creación de vínculos sociales múltiples y vigorosos, flexibles y omnicomprensivos; 6) el restablecimiento del sentido de comunidad; 7) la vivencia real y profunda de lo que es o puede ser una alternativa histórica; 8) la multiplicación de focos de esclarecimiento, de información y reflexión, la persuasión y liberación; 9) la elaboración de nuevas visiones de sí mismos, y de otros individuos y grupos, de la sociedad, a partir y a través de la praxis de los actores; 10) la recuperación del sentido de iniciativa y creación histórica.

Una escala de estructuras participativas, y federativas ascendentes va integrando individuos y grupos, actividades y regiones, de lo local a lo nacional, hasta desembocar en un sistema de *planificación democrática* para el sistema de decisiones de la sociedad global.

Finalmente, el desarrollo nacional y la autonomía e integración internacionales son dos caras indisolubles de una misma realidad y de una

misma exigencia histórica. Un Estado a la vez fuerte y de gran representatividad democrática está en mejores condiciones para atenuar o suprimir la dependencia externa respecto a un sistema internacional altamente concentrado y polarizado en poderes y a cualquier gran potencia. La recuperación o el refuerzo permanente de la autonomía internacional es indispensable para el fortalecimiento y mejora del Estado y para el desarrollo integral de la sociedad nacional, de acuerdo con el proyecto elegido. Lo es también para el avance hacia formas superiores de integración latinoamericana y para la emergencia de un nuevo orden mundial.

Integración latinoamericana y nuevo orden mundial se fundan también a través de un proceso de libre diálogo y libre acuerdo mediante una escala de estructuras participativas y federativas ascendentes, y la marcha hacia instituciones políticas y sistemas de planificación democrática, a escala supranacional. Las actuales manifestaciones de la crisis mundial revelan la pertinencia de incluir la dimensión supranacional en los problemas de la planificación nacional.