

UNA VISIÓN DE LA PLANEACIÓN MEXICANA

Alfonso Xavier Iracheta Conceorta*

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO

Los sistemas de planeación mexicanos no han estado exentos de la crisis de la planeación, en general, que ha traído consigo la implantación de modelos que favorecen las concepciones derivadas de la lógica del mercado privado que actúa con amplia libertad.

El neoliberalismo en la economía y sus consecuencias en la reforma del Estado han provocado un retraimiento de este, trasladando funciones tradicionalmente públicas a organizaciones, corporaciones o empresas sociales y privadas.

Las consecuencias inmediatas en los esquemas de planeación gubernamental han sido, por una parte, el reconocimiento de la diferenciación y, en algunos casos, contraposición de los conceptos, métodos y técnicas de planeación convencionales, con relación a los planteamientos neoliberales y, por otra, la sustitución de esquemas de decisión "empresariales" por aquellos desarrollados por la política tradicional mexicana.

Existe un reconocimiento generalizado por parte de políticos, profesionales y académicos sobre la ineficacia histórica en la aplicación del proceso de planeación a nivel global, sectorial y espacial, no obstante la existencia de un arraigo importante a nivel gubernamental de dependencias y documentos de planeación en los tres niveles de gobierno.

Si bien la crítica se ha centrado en el incumplimiento de las políticas y acciones determinadas en planes y programas, la realidad es que muchos de estos documentos han carecido, desde su estructura, de una correlación con los procesos de toma de decisiones real en las esferas políticas.

Los planes no han sido diseñados para ser los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter

* Director de Planeación del Gobierno del Estado de México y profesor de la Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM.

eminente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su aplicación sea relativa. Se observó, en consecuencia, que se elaboran y aprueban sin que exista la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y, sobre todo, que genere consecuencias concretas derivadas de su ejecución.

Nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo.

Contradictoriamente, durante el último decenio se observa una revaloración de ciertas facetas de la planeación, básicamente las relativas a la planeación económica global.

En efecto, la determinación de una transformación de la economía nacional y del papel del Estado en el proceso de desarrollo como proyecto político al que se le otorga la mayor prioridad, generó la necesidad de reestructurar el sistema de planeación y crear las condiciones para cumplir los propósitos del proyecto.

Independientemente de los resultados socioeconómicos y políticos alcanzados, las políticas sobre deuda externa, reducción y control de la inflación, apertura comercial, especialmente con los otros países de Norteamérica, control del gasto público, privatización de la economía pública por medio de la desincorporación de empresas y entidades estatales, desregulación y apoyo a la inversión y concentración para la contención salarial son ejemplos de la existencia de procesos de planeación, si bien pragmáticos y verticales, que por su congruencia con el proyecto político y económico del régimen y su alto grado de cumplimiento no tienen precedentes en la historia contemporánea del país.

En contraste con lo anterior, la planeación sectorial y espacial parecerían no haber sufrido esta transformación con la misma profundidad, ni haber sido beneficiadas con iguales niveles de voluntad política para su aplicación.

Un análisis comparativo de la evolución ocurrida en los últimos diez años entre la planeación económica global por un lado, y la relativa a los sectores de la economía y del desarrollo social y la planeación espacial por el otro, haría evidente las diferencias comentadas.

En efecto, México carece de una política sectorial explícita y de largo plazo para la mayor parte de las actividades de la economía y del bienestar social, ya que salvo algunos programas y acciones importantes no existen políticas suficientemente congruentes y continuas debido a varias razones generales. La primera es la falta de voluntad política para atender la materia respectiva. La segunda son las inercias históricas en el tratamiento de ciertos sectores como la educación y la agricultura, por ejemplo, que han impedido la modernización de las políticas y ha mantenido las formas de tomar decisiones fuera de verdaderos esquemas de transformación en el largo plazo.

Finalmente, diversas áreas de atención pública existen porque el Estado moderno no puede ignorarlas, pero reciben poco interés y recursos para su desarrollo, en virtud de su aparente baja presencia en los procesos económicos y políticos nacionales, como en el caso del desarrollo urbano, el medio ambiente, la cultura, la ciencia y la tecnología, entre otros.

Se podría concluir, entonces, que ha sido la política económica bajo enfoques globales la que ha *nucleado* los procesos de desarrollo nacional y, en consecuencia, ha concentrado los esfuerzos técnicos y la voluntad política para planear y ejecutar lo planeado.

El carácter nacional y estratégico de este modelo de planeación y su aplicación altamente concentrada en el poder Ejecutivo Federal ha generado la presencia de cuando menos tres maneras de planificar el desarrollo en el país:

La primera, correspondiente a la planeación económica nacional, se caracteriza por su orientación estratégica, un alto nivel de congruencia con el modelo que la sustenta y una importante voluntad política en su cumplimiento, no obstante sus magros resultados.

La segunda, correspondiente a la planeación sectorial y espacial nacionales, caracterizadas por una orientación indicativa tradicional, su dependencia de la planeación económica, menor fuerza política en su aplicación y menor efectividad.

La tercera, correspondiente a la planeación estatal y municipal, que al igual que las anteriores no han rebasado los conceptos y formas tradicionales, estando más cerca del discurso que de la acción política.

Estas apreciaciones no son absolutas, ya que existen importantes diferencias en los procesos de planeación entre los sectores o entidades federativas y municipios. Lo que se pretende destacar es la existencia de una crisis de legitimidad de la planeación, la que no ha sido aprovechada debidamente y tampoco ha logrado ofrecer suficientes alternativas a las necesidades de transformación y modernización del país.

La vigencia política de los planes y programas ha sido sustituida paulatinamente por un proceso de decisiones condicionado por factores políticos y financieros coyunturales.

En México se han elaborado de manera sistemática los planes y programas de desarrollo, se han creado áreas institucionales responsables de esta función y se han logrado avances sustantivos en los procesos de participación de la sociedad, además de haberse mejorado la legislación y tecnología para planificar. Sin embargo, existe una apreciación generalizada a nivel público y social sobre la baja efectividad en el cumplimiento de dichos instrumentos.

Son tres los factores fundamentales que determinan estos problemas:

a) *La valoración política que se otorgue al sistema de planeación.* Planificar es un ejercicio de toma de decisiones basado en un proceso que parte del conocimiento profundo del fenómeno a planificar; de la determinación de propósitos de transformación de dicho fenómeno; del diseño de los caminos y acciones que conjuntamente seguirán los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación, y de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo, que facilitan la aplicación de las decisiones acordadas. Todo ello, ordenado bajo un método específico, se asienta en documentos que no son otros que los planes y programas.

La planeación del desarrollo es una necesidad en el proceso del gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y, sobre todo, se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno, y se comprometen los recursos para su logro.

Su carácter político deriva del propio proceso de acuerdos sobre modos y formas del desarrollo y sobre las decisiones que cotidianamente se toman para avanzar en el rumbo acordado.

La planeación deriva de la política y es parte de ella. Consecuentemente, el grado de importancia asignada a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento es un asunto político.

Cuando los planes acusan un alto grado de incumplimiento, ya sea porque las decisiones reales no corresponden a lo acordado en ellos o porque simplemente no forman parte de dicho proceso de toma de decisiones (no obstante que en el discurso político se asumen las decisiones como producto de los planes) nos enfrentamos a una planeación que cumple con un papel de legitimación ideológica del quehacer público, al poner por delante un discurso coherente basado en documentos concertados que es asumido a nivel social, independientemente de su aplicación real.

b) *Los niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y de las consecuencias que derivan de su incumplimiento.* La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de desarrollo requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento, con el fin de evitar el carácter voluntarista en su aplicación.

Existen mecanismos claros y obligatorios que rigen el ejercicio y destino de los recursos públicos y que ofrecen a la sociedad y al Estado bases para alcanzar altos niveles de transparencia en estos procesos. La legislación en la materia es amplia y se han creado dependencias gubernamentales que atienden este propósito.

Para la aplicación de planes y programas de desarrollo, sean de orden global, sectorial o espacial, no existen esfuerzos similares, no obstante que la legislación establece la obligatoriedad de su cumplimiento.

La subjetividad que envuelve las políticas y acciones de desarrollo permite que se mantenga un cierto nivel de voluntarismo en su aplicación, y sobre todo en la medición de los efectos positivos esperados.

La carencia de mecanismos permanentes y sistemáticos de evaluación de los impactos de las políticas y acciones establecidas en los documentos de planeación es una de las limitaciones más importantes del sistema, con lo cual los planes y programas se convierten en documentos indicativos que pueden ser aplicados o no, según las circunstancias, limitándose la medición de su eficiencia a la correlación programática entre metas y recursos.

c) *La congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planificar.* Los problemas que enfrenta el desarrollo son producto de las contradicciones sociales que derivan del proceso histórico de nuestra nación. Siendo un fenómeno que se ubica en el modelo de desarrollo y por lo tanto por encima de los procesos de planeación, también es producto de la insuficiente voluntad política para aplicar y evaluar las acciones concertadas en planes y programas, así como de inconsistencias en el propio sistema de planeación.

Los planes y programas como documentos que deben ser la guía para las acciones de desarrollo presentan limitaciones que, en general, la planeación no ha superado.

Si bien cada caso presenta peculiaridades, por lo común los planes no representan en su contenido de manera adecuada los fenómenos y los problemas por atender, siendo documentos más bien descriptivos que analíticos; no integran todas las posiciones sociopolíticas involucradas, especialmente en los sectores y asuntos con posiciones sociales divergentes; presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, dejando lagunas esenciales para que la sociedad y el propio Estado puedan conocer los avances logrados con altos niveles de certeza; en general son documentos rígidos y por ello son rebasados por la realidad social, perdiendo vigencia.

La consecuencia general de todos estos problemas es el alejamiento de la planeación del proceso de toma de decisiones. Con ello, este proceso reduce su eficiencia y congruencia al basarse más en los análisis de coyuntura para decidir que en las previsiones y propuestas del plan o programa respectivo.

LAS NUEVAS EXIGENCIAS DE LA PLANEACIÓN

Los conceptos y escenarios anteriores le plantean a la planeación y, en consecuencia, al gobierno y a la administración pública, retos de gran importancia que no se pueden soslayar. Estas exigencias parten del hecho de que la planeación gubernamental convencional ha perdido vigencia e importancia como instrumento fundamental para la toma de decisiones.

Cuando el país transita de un modelo estatista, en el que la planeación normativa es el instrumento del gobierno para el desarrollo nacional, a otro en el que el Estado asume al mercado privado como motor de la economía y le reconoce a ésta la prevaencia en el proceso de desarrollo, los conceptos y los métodos de planeación enfrentan una crisis estructural, simplemente porque ya no tienen correspondencia con las condiciones de las realidades nacional y local.

Lo anterior no significa que el Estado o las organizaciones sociales hayan prescindido de la planeación como instrumento de ordenación y desarrollo. En la práctica, conforme las nuevas condiciones lo exigen, los planes, programas y acciones gubernamentales se han ido transformando. Esto se observa con claridad en el nivel federal y en la política económica global, la que por razones evidentes se ha convertido en guía de los procesos de planeación sectorial y del desarrollo estatal.

Si se observa lo que ocurre en la política social, se ve que la planeación tradicional fue rebasada por procesos estratégicos de programación, con énfasis en lo local, aunque las grandes directrices se sitúan en el nivel central, desde el cual se marca el rumbo y se permean las decisiones y acciones hasta el nivel de barrio y comunidad, con nuevos esquemas de participación de la sociedad. Claramente, el Programa Nacional de Solidaridad fue el paradigma de la política social de México entre 1988 y 1994.

Finalmente, la planeación espacial ha sufrido también las consecuencias de las nuevas condiciones económicas y sociopolíticas del país. Por su estructura tradicional, los planes y programas regionales y urbanos, los organismos encargados de su aplicación y administración y los instrumentos de operación han sido diseñados para que sean las autoridades quienes concentren las decisiones para la ocupación y ordenación del

espacio. La participación social en la práctica ha sido mínima, y la operatividad de los planes muy baja.

Es preciso reconocer que las estructuras fundamentales en torno a las cuales se planifica el desarrollo no sólo muestran síntomas de transformación proporcional a los nuevos retos, sino que tampoco se aprecia que se esté asumiendo desde las esferas gubernamentales la necesidad de su reestructuración.

Se corre el riesgo, en consecuencia, de insertar políticas novedosas dentro de esquemas desactualizados, cuyos productos pueden ser inciertos. Ejemplos de esto podrán darse con el involucramiento del sector privado en la prestación de algunos servicios públicos, o con políticas de apertura real a la participación de la sociedad local, que vayan más allá de la consulta para ubicarse en niveles de decisión y supervisión permanente del quehacer público, por mencionar algunas de especial relevancia.

Por lo anterior, la planeación gubernamental pareciera enfrentar una coyuntura de importancia, que requiere de decisiones que le permitan, por una parte, adecuarse creativamente a las condiciones del cambio económico, social y político del país, y por la otra mantener y engrandecer sus valores esenciales de análisis crítico de la realidad, de búsqueda del cambio social comprometido con las mayorías, y de planteamiento de soluciones eficaces de acuerdo con los medios y recursos disponibles.

Las grandes exigencias que hoy debe enfrentar se sitúan cuando menos en tres temas, a saber:

1] Demostrar su utilidad concreta para la toma de decisiones, en condiciones que exigen enfrentar situaciones de manera integral, probablemente muy focalizadas en el nivel local y con deficiencias de información.

2] Abrir caminos para la participación real de la población en los procesos de decisión de acciones, en su seguimiento y en su evaluación.

3] Reestructurar planes y programas en busca de mayor versatilidad y programación modular y sistemas e instrumentos para su aplicación real.

Con relación al primer tema, es conveniente destacar que los planes y programas deben elaborarse con el claro propósito de que sean herramientas para la toma de decisiones inmediatas y directas —planeación estratégica—, de acuerdo con el nivel de profundidad del propio documento, desde las grandes políticas que marcan el rumbo de desarrollo hasta las acciones concretas cotidianas.

En este contexto, los planes, sean globales, sectoriales o espaciales, deben convertirse en guías para la acción, donde se clarifiquen los grandes objetivos, las políticas generales de desarrollo y de ordenación, y las estrategias fundamentales para alcanzarlos.

En su proceso de conceptualización, elaboración y aplicación, es necesario romper con la rigidez de los grandes documentos, en los que se pretende incluirlo todo, desde el diagnóstico hasta las acciones concretas [Soms, 1986].

Asimismo, compatibilizar la estructura tradicional de organización de estos documentos por grandes sectores del desarrollo económico y social, con la conceptualización por problemas integrados como mecanismo más efectivo para enfrentar los diversos factores que inciden en una situación dada.

Planificar a partir de problemas reales permite, desde las grandes políticas hasta los proyectos concretos, integrar los recursos para su solución, incorporar a la población en el proceso y modular las acciones de acuerdo con la dinámica del propio problema.

Los conceptos sobre “paquetes de desarrollo”, “sistemas de soporte” y “carteras de proyectos” son útiles para este propósito.

El primero alude a la idea de múltiples acciones integradas en un espacio o sector determinado, cuya ejecución permite solucionar un problema o valorar un recurso desde un punto de vista de unidad que incorpora todos los elementos, sus relaciones y los actores involucrados.

El segundo, bajo una perspectiva similar, alude a la necesidad de planificar acciones en aquellos campos o fenómenos que son condición esencial para que un paquete (área o sector) se desarrolle (por ejemplo el empleo, el suelo, el agua, etcétera).

Finalmente, las carteras de proyectos no son más que ideas de desarrollo organizadas y preparadas para su puesta en práctica; su importancia radica en la capacidad de gestión que

permiten, especialmente a las autoridades locales, obtener recursos para acciones de desarrollo.

Con lo anterior se hace más visible la atención local de los problemas y se facilita la descentralización de recursos e instrumentos de solución. En síntesis, se logra una planeación más útil, más estratégica y más cercana a las aspiraciones sociales.

Con relación a la segunda exigencia, resulta claro que en la actualidad los reclamos sociales por decidir sobre las cuestiones que atañen a cada grupo y comunidad en su vida cotidiana son crecientes, al grado de adquirir un valor político innegable para gobernantes, funcionarios y líderes comunitarios.

Ya no es posible continuar con políticas de participación, que se reducen a consultas en las que se discuten y proponen asuntos tan generales que resulta imposible no estar de acuerdo [Soms, 1986], soslayando los temas de preocupación local, directa y cotidiana, o aquellos que en un análisis más profundo mostrarían las diferencias y desacuerdos entre los actores involucrados.

Es necesario reconocer que un elemento social immanente al proceso de planeación es el conflicto, y que a partir de que se asume como tal, las gestiones y negociaciones para la solución de los problemas se hacen más viables, por que en el propio proceso se escuchan y analizan las propuestas del "otro", aunque sean distintas a las propias.

Uno de los productos de esto es la tendencia a la reducción de tensiones sociales acumuladas, que en general se originan por la falta de diálogo real entre las partes en conflicto en un problema social determinado.

La organización social para planificar a partir de células homogéneas y afines, como puede ser la colonia o el barrio, o bien el grupo de productores, comerciantes o industriales, entre otros, requiere de labores arduas en lo político. Cuando cada grupo encuentra una razón real para participar, por los beneficios que recibe de manera directa, se reducen los obstáculos para la acción y se potencian los recursos.

Asociar los procesos de organización social, que son relativos a la comunicación y la información sobre los planes y acciones gubernamentales previstos, requiere también de mecanismos claros y eficientes.

Si el propósito es incorporar a los grupos sociales en la toma de decisiones sobre los problemas que les atañen, el acceso a la información correlativa y la difusión de mensajes que orienten dicha participación se convierten en una acción estratégica del Estado y de la propia sociedad.

El carácter eminentemente local de la participación social obliga a crear las condiciones adecuadas para una eficaz información y comunicación, especialmente en el nivel municipal.

Con relación a la tercera exigencia, entenderíamos que la versatilidad y modulación en planes, acciones de los organismos e instrumentos para la aplicación de las decisiones de planeación sería una consecuencia de lo anterior, en el sentido de que los problemas locales como unidades de planeación no están aislados, sino que forman parte de otros mayores y además se encuentran interrelacionados.

Crear las capacidades conceptuales, políticas y técnicas dentro del aparato estatal para modular la problemática, actualizar la información relativa a cada problema y reorientar la toma de decisiones implica un proceso difícil, especialmente en aquellas dependencias y organismos que no han cambiado su forma de programar y actuar en mucho tiempo y que han estado más alejadas de los esfuerzos de modernización administrativa que se ha desarrollado en los últimos tiempos.

Destaca, sin duda, la correlación entre planear—programar—presupuestar como ejercicio integrado que en la práctica diaria muestra la capacidad gubernamental para asumir compromisos de desarrollo que tienen una contraparte en el ejercicio de los recursos públicos. Una de las limitaciones fundamentales en dicho proceso ha sido la escasa congruencia entre lo planeado, lo programado y lo realmente ejercido por la vía de los recursos financieros.

En contraposición a una cierta disciplina presupuestal, no existe una disciplina en el cumplimiento de compromisos de desarrollo definidos en planes y programas. Mientras que los presupuestos gubernamentales están sujetos a vigilancia permanente y control legislados, los planes y programas de desarrollo, no obstante su aparente formalidad, no han estado sujetos históricamente a procesos rigurosos de registro y aplicación ni mucho menos de evaluación efectiva. En general, se puede argumentar que los documentos, organismos e instru-

mentos de la planeación, especialmente en los niveles estatal y municipal, deberán dar respuesta a exigencias para enfrentarlas con oportunidad y eficacia.

Esto muestra la dimensión real que ha tenido la planeación y también el porqué de la persistencia de actitudes voluntaristas en la determinación de programas y proyectos, así como en la toma de decisiones.

De ahí que reestructurar los procesos de planeación requiera del reconocimiento de su utilidad como instrumento para el desarrollo, que exige, al igual que otras actividades gubernamentales, un soporte político efectivo, especialmente en los momentos de aplicación de lo planeado y de evaluación de los resultados alcanzados.

En síntesis, se debe pasar de la preeminencia del momento discursivo ampliamente definido y legitimado, a la de las acciones permanentes, en las que todos dirigen sus esfuerzos en el rumbo acordado políticamente y se formaliza en un documento llamado plan.

Estas exigencias no son nuevas. Su reiteración desde hace muchos años en foros políticos, sociales y académicos ha sido sistemática, reflejando la problemática de la planeación gubernamental, por su baja eficacia, alta burocratización y, en muchos casos, distanciamiento de las necesidades sociales.

LA ESENCIA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

La planeación es un proceso social de toma de decisiones, ejecución de acciones y aprovechamiento óptimo de los recursos y medios existentes. Es, a la vez, una actividad científica a la que corresponde una serie de lineamientos propositivos orientados a resolver o reducir problemas determinados, así como a valorar y desarrollar sus recursos y potencialidades existentes, desde una perspectiva integrada, acorde con los postulados de la planeación y con los expuestos en los planes y programas correspondientes, a partir de concepciones teóricas, metodológicas y técnicas, así como de perspectivas ideológico-políticas determinadas.

En este contexto diferenciámos al plan del proceso de planeación, aunque ambos forman parte de un solo proceso. El

primero es el documento político-técnico en el que la sociedad y el gobierno acuerdan los rumbos que deberá seguir el desarrollo; es un documento que asienta, a partir de un análisis, la propuesta que ejecutarán todos los involucrados en la problemática del plan y hace explícitos los mecanismos e instrumentos para su logro.

El segundo es el proceso cotidiano y sistemático de toma de decisiones para ejecutar las acciones y proyectos acordados, valorar sus resultados y corregir lo necesario, de manera que se alcancen los objetivos y se cumplan los compromisos asumidos en el plan.

Planificar es, entonces, hacer lo que hacemos, con más orden y acuerdo entre las partes; de manera más explícita en cuanto a las bases de nuestro actuar y con más elementos para evaluar sus consecuencias.

Es un ejercicio político porque implica acuerdos y compromisos entre instituciones, grupos y personas sobre temas sociales y espaciales en su acepción más amplia, que involucre intereses, alianzas y confrontaciones; que parte de la necesidad de negociar bajo condiciones de conflicto emanadas de las contradicciones estructurales del modelo capitalista y que está sujeta a proponer caminos de desarrollo a partir de opciones y alternativas que deriven de la escasez de recursos.

Es también un ejercicio científico-técnico porque se sustenta en conocimientos sistemáticos sobre su objeto de atención, que derivan de la teoría y que exigen de un método para su análisis. La esencia del trabajo del planificador es el dominio del objeto de estudio, sea éste el desarrollo nacional, la ciudad, la economía sectorial, la región etc., y el dominio del método de planear.

LOS ÁMBITOS DE LA PLANEACIÓN

La planeación requiere contemplar tres ámbitos de aplicación:

Global

Mediante este ámbito se contemplan las políticas generales de desarrollo de la economía como un todo, aplicadas en el nivel

territorial de la nación, de una región, una entidad federativa, un municipio o incluso una ciudad.

Se establecen aquí las grandes directrices que deberán orientar el desarrollo, tomando en cuenta su situación actual y las perspectivas generales que se estiman para el corto y mediano plazos.

Desde la perspectiva del estado de México, el papel que debería cumplir la economía estatal en el concierto de la región central y del país en general, de acuerdo con los postulados del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan de éste son el fundamento para definir las grandes políticas globales que permitan consolidar el pacto federal y dar coherencia macrorregional y nacional a la política estatal de desarrollo.

Destacan en este ámbito todas aquellas propuestas estatales y sectoriales que rebasan el territorio de una o varias regiones del estado y que se vinculan con planteamientos nacionales macrorregionales.

Las grandes políticas sobre modernización, descentralización, transformación del campo, apertura hacia el mercado externo, distribución equitativa de la riqueza, exportaciones no tradicionales, ordenación del territorio metropolitano del valle de México, reducción y control del deterioro ambiental y la sobreexplotación de los recursos naturales, entre otras, son el eje en torno al cual se definen los grandes programas globales de desarrollo, los cuales se materializan en acciones concretas dentro de los diversos sectores de la economía del estado, en sus regiones socioeconómicas y en sus municipios.

Sectorial

Este ámbito surge de la necesidad de dividir en forma metodológica el todo —la economía, el bienestar social, el conocimiento— de manera que se conformen “partes” que tengan una coherencia interna, que respondan a la lógica de la división social del trabajo o a la de la partición de los fenómenos o actividades de la naturaleza y de la sociedad.

La división sectorial de la economía es producto de la evolución del capitalismo y de la necesidad que éste tiene de crecer y desarrollarse de manera permanente, proceso que lleva implícita una evolución constante del progreso técnico y,

en consecuencia, del conocimiento científico y la información. Este proceso genera la especialización de cada actividad económica, conforme se hacen más complejas las relaciones entre fenómenos, entre grupos sociales y, en general, entre la naturaleza y la sociedad. Dicha especialización provoca la subdivisión de los sectores originales generando otros nuevos que, poco a poco, van adquiriendo su propia lógica.

En este ámbito deben contemplarse aquellas políticas específicas de aplicación en los sectores más relevantes de la economía y del bienestar social de la comunidad. Las políticas correspondientes a este ámbito se derivan e integran a las políticas globales, en la medida en que sus objetivos surgen de las grandes directrices del desarrollo.

Desde otra perspectiva, estas políticas responden a una visión propia de los problemas y potencialidades de los distintos sectores, pero sin perder de vista las relaciones y encadenamientos que existen entre ellos y que obligan a buscar sistemáticamente una estructura económica y social equilibrada.

Las políticas de desarrollo sectorial, por su propia naturaleza, no se ciñen a una unidad territorial como una región o un estado solamente, sino que en general abarcan diversas regiones, e incluso el territorio nacional como un todo.

Estas políticas responden básicamente a una forma de organización incluso de las acciones de gobierno. Por ello son necesariamente parciales, ya que sólo atienden a su ámbito de competencia y no siempre se integran entre sí ni se coordinan en su aplicación. De ahí que resulte fundamental no perder de vista los grandes impactos que cada política sectorial tiene en el resto de la economía y en la sociedad, con el fin de evitar que, en aras del crecimiento acelerado de un sector se generen problemas en otros.

Espacial

Este último ámbito de aplicación de las políticas de desarrollo deber concebirse como el más eficaz en la integración del desarrollo socioeconómico. Lo anterior es así porque el desarrollo es en última instancia el producto de la relación permanente entre la sociedad y la naturaleza. El propósito de cualquier

sociedad es controlar su naturaleza y explotar los recursos que le ofrece; cuando este proceso está determinado por las leyes del modelo económico, como ocurre en el capitalismo, la naturaleza y sus recursos devienen en mercancías, sujetas a ser transformadas, comercializadas y consumidas bajo la lógica del mercado y no de las necesidades sociales y menos las de la naturaleza para su propia reproducción y conservación.

La historia reciente en todo el planeta nos muestra que el producto de dicha relación, bajo el modelo capitalista, ha traído como consecuencia una amplia depredación de los recursos naturales y el deterioro de las condiciones ambientales que dieron origen a su valoración y explotación por el capital.

Desde otra perspectiva, la importancia de asumir la relación sociedad-naturaleza como eje explicativo del proceso de desarrollo y como hilo conductor de su planeación es que la configuración del territorio es el producto de las relaciones sociales, destacando las económicas como determinantes de ella.

Todas las actividades de una sociedad tienen su base en el territorio y generan impactos en la ocupación o conformación de éste.

Conforme se hicieron complejas las consecuencias espaciales de las acciones sociales, reflejadas en tendencias a la concentración o dispersión espacial de la población y las actividades, escasez real o ficticia de espacio (suelo), luchas por su apropiación y explotación, se ha politizado el territorio convirtiéndose en un problema de Estado, razón por la cual se han creado mecanismos de control, mitigación o restitución de condiciones originales, por medio de la planeación territorial y ambiental.

Es en el ámbito espacial donde se materializan las acciones de desarrollo, ya que en los centros de población y en las regiones se localizan físicamente las actividades económicas y la población, y es en estas porciones del territorio donde se aprecian los impactos positivos y negativos de las acciones e inversiones públicas, privadas y sociales encaminadas a generar el desarrollo.

Esta conceptualización resulta más evidente en el estado de México, en la medida en que su territorio sufre de los más graves desequilibrios territoriales; por ello, sería conveniente subordinar las políticas globales y sectoriales de desarrollo a una política de ordenamiento y equilibrio espacial, haciendo del

desarrollo regional el hilo conductor y organizador del proceso de planeación del desarrollo.

Sin esta integración, probablemente se continuará concentrando actividad económica y población en sus dos áreas metropolitanas, abonando al proceso de consolidación de la megalópolis de la Ciudad de México y postergando indefinidamente a las regiones tradicionalmente atrasadas.

Como se hace notar en los argumentos anteriores, los tres ámbitos de aplicación de las políticas de desarrollo representan divisiones metodológicas, y de ninguna manera se entienden como compartimientos separados con lógicas distintas. Por el contrario, la acción estatal para conducir el desarrollo debe integrar en cada una de sus políticas los tres ámbitos mencionados, de manera que puedan prever los impactos en cada uno de ellos.

Sin duda es conveniente insistir en que el ámbito territorial o espacial debe ser el integrador de los otros dos ámbitos, lo cual obliga necesariamente a revalorar la dimensión territorial de las acciones de los diversos sectores de la economía y del bienestar social.

Obliga, asimismo, a replantear algunos elementos de la estructura gubernamental con el fin de considerar en cada acción de gobierno el impacto que se crea en el espacio y el ambiente, y no solamente en los diversos sectores de la economía y la sociedad, desde una perspectiva de los grandes agregados, o global.

Como propuesta conceptual, entendemos que el campo de estudio u objeto de atención de la planeación territorial es el "proceso de configuración socioespacial", que surge de la relación compleja entre la sociedad y la naturaleza, y las diversas formas y mecanismos de "intervención para su transformación".

Los elementos del concepto aluden a sus características esenciales: se entiende como proceso en el sentido de que el territorio es una construcción permanente, en la que la dimensión temporal permite medir y correlacionar acciones en diferentes momentos. La sucesión de periodos históricos y los hechos fundamentales en cada uno marcan, por medio de la construcción física, su evolución socioespacial; en la ciudad los impactos de esta evolución se han hecho más notorios e importantes de acuerdo con el avance del proceso de urbanización.

Cada edificio en la ciudad, por su relevancia social y económica, se "institucionaliza" en el sentido de tener una larga permanencia en el tiempo, heredando sus características a las generaciones subsecuentes. De igual modo, múltiples procesos sociales directamente ligados a la construcción de la ciudad evolucionan a lo largo de prolongados periodos, como por ejemplo la lucha de los "sin techo" (*homeless*) o a la transformación de los centros históricos. De ahí que para comprender la esencia del proceso de urbanización debamos asumir el enfoque y método de la historia como herramienta para la descripción y para la explicación del origen de nuestras ciudades y de la transformación de nuestro territorio.

En el mismo sentido, entendemos el proceso de configuración no sólo como forma física en constante evolución por la creación y destrucción de edificios e infraestructuras, sino por la idea de creación o expansión. Las ciudades en México, por ejemplo, no son espacios en algún sentido terminados o consolidados, sino, por el contrario, son espacios en obra permanente y que crecen de manera muy dinámica.

La ciudad mexicana no se ha configurado como, por ejemplo, la europea. De ahí que los procesos sociales que conducen la urbanización evolucionan rápidamente y con profundas contradicciones, generando una estructura socioespacial muy particular signada por el conflicto.

Este proceso de configuración socioespacial, aunque parece ser eminentemente físico—la ciudad como conjunto de infraestructuras y edificios—es fundamentalmente social, en el sentido de que son las estructuras económicas y las características de cada grupo social las que determinan las formas de la ciudad.

La ciudad, vertical, u horizontal, densa o dispersa, con reminiscencias de otros periodos históricos o modernizante, con las facilidades homogéneamente distribuidas o concentradas, con respecto al ambiente natural o depredadora, es producto de un modelo económico, social, cultural y político específico, y lo es mucho menos de las condiciones físicoespaciales concretas del sitio.

La forma en que cada sociedad se relaciona con su medio natural está determinada por dicho modelo, teniendo cada formación social su estructura urbana peculiar, misma que, por

una parte, es consecuencia del modelo y, por la otra, es la "arena" para su reproducción.

Esta relación, siempre específica, está mediada por el modelo económico de desarrollo, o mejor dicho por el modelo de producción, por medio del cual se explota, utiliza, consume y configura cada punto del territorio de manera única.

En México, el modo de producción determinante es el capitalismo, con mezclas y sobreposición de sistemas precapitalistas en diversos grados. Las relaciones sociales y económicas del sistema económico se materializan en una configuración espacial propia de esta sociedad y con particularidades en sus diversas regiones y ciudades.

Cuando la configuración urbana, como producto del modelo, presenta importantes limitaciones o problemas para el desarrollo de la sociedad, que se podrán resolver sólo si se afectan las variables del modelo y no sólo por medio de acciones en el nivel de las formas materiales.

En otras palabras, si la economía y la sociedad, en el sentido amplio, determinan la forma que adquiere la ciudad y en general el territorio, no será por medio de políticas de orden físico como se alcanzarán transformaciones que garanticen una redirección del proceso de configuración espacial más ordenado y equilibrado. No obstante, debemos tener claro que las formas y características físicas son condicionantes, en algunos casos importantes, del proceso de configuración territorial, en lo físico-espacial y en lo social.

Esto es especialmente claro en los extremos geográficos. En los polos, los desiertos o las selvas, los procesos de evolución y comportamiento social y los de configuración espacial adquieren particularidades y no siempre son generalizables otras formas y comportamientos observados en latitudes menos extremas. Estas particularidades pueden influir lo suficiente como para orientar los procesos socioespaciales.

Los elementos anteriores conformarían el objeto de estudio "sustantivo" del planificador del territorio, quien se asume esencialmente pensador y analista de fenómenos socioespaciales y se ubica, fundamentalmente, en el campo de las ciencias sociales. Pero es también responsable de conocer y desarrollar formas y mecanismos para intervenir en la transformación del proceso de configuración espacial y, en este sentido, se acerca

por una parte a la política y la administración pública y por la otra a las técnicas, a los modelos y al diseño.

Las formas y mecanismos de intervención son, desde cierta perspectiva, eminentemente sociopolíticos, al derivar los conocimientos, análisis e interpretaciones de la realidad socioespacial en objetivos de desarrollo, propuestas de políticas públicas, estrategias de acción e instrumentos de planeación, para promover cambios en una situación dada a otra deseada o prevista; y desde otra perspectiva son eminentemente técnicos, en el sentido de que requieren de la técnica cuantitativa, probabilística, modelística y de diseño para traducir ideas y propuestas en proyectos concretos que se materializan en formas espaciales urbanas.

En este sentido, los conceptos, métodos y técnicas de la planeación y del diseño de espacios aportan el enfoque de atención conceptual y profesional.

En consecuencia, un planificador territorial, espacial o urbano debe conocer y entender su objeto de estudio, que es la ciudad, y debe dominar algunos de los instrumentos para su transformación, como son la planeación y el diseño.

Lo esencial es reconocer que la configuración urbana está determinada por las relaciones sociales y el modo de producción y no por el espacio físico. Éste influye sin duda no sólo en el proceso de urbanización, sino también en el comportamiento social, pero las explicaciones, en última instancia, y las propuestas de solución a los problemas urbanos deben fundarse en premisas sociales, en su más amplia acepción, que se traducen en soluciones físicoespaciales.

Para transformar, se requiere primero conocer en profundidad el objeto de transformación. Bajo esta premisa, el método para lograr una formación en la que la investigación sobre el proceso de configuración socioespacial y la capacidad para intervenir en su transformación se logren de manera integrada debe ser necesariamente interdisciplinario o transdisciplinario, en el sentido de que integra conocimiento existente para crear nuevo, o rebasa el conocimiento existente en las disciplinas, exigiendo nuevo. Y este nuevo conocimiento es fundamentalmente el concepto del "proceso de configuración socioespacial", su esencia teórica y su método de aproximación en cada realidad concreta.

Las políticas de desarrollo en los tres ámbitos mencionados estarían incompletas si no se establece con claridad que sus objetivos corresponden al desarrollo de una sociedad concreta con particularidades que no se reproducen en otras comunidades, y no solamente al crecimiento de la economía global o al de los sectores que la integran o bien la búsqueda de un equilibrio espacial entre regiones.

Es el hombre la meta de toda acción de desarrollo y, por ello, la búsqueda de la justicia social y la elevación de los niveles de la vida de las clases mayoritarias debe ser la razón de las políticas de desarrollo. La traducción específica de esto radica en la definición y prioridad de cada proyecto y de cada inversión.

Es evidente que históricamente las políticas de desarrollo han tendido mucho más a promover el crecimiento económico que el desarrollo social. El resultado ha sido y es en la actualidad una distribución cada vez más injusta y desigual del producto y de los beneficios del desarrollo.

Si sacrificar el crecimiento de la economía que haría invariable el futuro desarrollo, se debe reorientar la política económica y de bienestar social hacia aquellas áreas y sectores donde se puede generar mayor empleo o ingreso estable, lo cual podría llevar a la revaloración de las políticas y proyectos dirigidos de manera directa a los grupos sociales más postergados, como son los grupos indígenas, el campesinado tradicional y los grupos sociales urbanos de menores ingresos.

El nuevo papel del Estado será garantizar por la vía de derecho y de sus políticas de desarrollo la justicia entre clases sociales, lo que equivale a integrar en un solo proyecto a la economía y la política.

La economía de mercado es estructuralmente injusta en cuanto a la distribución de los beneficios económicos derivados de las actividades productivas. Si bien el Estado no podrá revertir dicha condición estructural, sí deber reducir sensiblemente sus consecuencias negativas y regresivas, imponiendo al capital por medio de la democracia política nuevos caminos que otorguen al capitalismo vigente mayor moralidad.

Desde otra perspectiva, las prioridades de las políticas de desarrollo deben apuntar a la creación de infraestructura como soporte para la realización de cualquier acción de una sociedad.

En la actualidad, la infraestructura es la base física desde la cual se pueden desarrollar las actividades humanas. A mayor crecimiento de la infraestructura, mayor posibilidad de desarrollo de la economía y del bienestar social.

En países subdesarrollados como México se han postergado por decenios diversas inversiones en infraestructura básica, troncal o primaria, con lo que se han agudizado los problemas de la economía y del desarrollo de la sociedad.

Ya sean los ferrocarriles, los sistemas de descarga de aguas negras y su tratamiento, los parques industriales, las telecomunicaciones, las vialidades urbanas o los sistemas de transporte urbano, entre otros, no han contado con políticas de largo plazo, por lo que los déficit y problemas se han acumulado, causando en diversos casos, como en el transporte urbano o los ferrocarriles, verdaderas limitaciones estructurales al desarrollo de la economía y la sociedad.

LA CRÍTICA DE LA PLANIFICACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN CRÍTICA

Las limitaciones anteriores nos deben llevar a lo que en su propuesta teórica y práctica José Luis Coraggio ha planteado desde hace más de dos décadas y que en conjunto podríamos resumir como una defensa de la práctica crítica de la planeación y una propuesta de superación de sus condiciones históricas, a partir de una rigurosa conceptualización de lo social y lo espacial, y del método de hacer planificación con la sociedad, a partir de un claro compromiso político que permita la transición hacia una sociedad más justa.

Ciertamente, los principales esfuerzos teóricos de este autor se ubican en el final de los años setenta e inicio de los ochenta, cuando América Latina "descubrió" de la noche a la mañana que su economía se encontraba en una profunda crisis, lo que para muchos analistas significó reevaluar las posiciones progresistas, mientras en el otro extremo denotó el surgimiento del neoliberalismo reaganiano.

A más de quince años de distancia, en un mundo muy distinto, sin Unión Soviética, sin el sandinismo en el poder, con Cuba en el límite de la presión internacional, casi sin regímenes militares y con gobiernos civiles en América Latina volca-

dos a la reestructuración de sus economías bajo la óptica del neoliberalismo, con la integración del bloque de libre comercio de América del Norte, con la desaparición del Estado benefactor y paternal, y sobre todo con la profunda crisis de la planificación, aseguramos que los conceptos y perspectivas de un proyecto progresista de desarrollo en el que la planeación tendrá un papel relevante mantienen su validez y vigencia.

La realidad pareciera contradecirnos. En efecto, como menciona Coraggio en el epílogo de su libro *Territorios en transición*:

Es necesario [...] realizar la crítica de la planificación regional en América Latina, incluidos en ella Cuba y Nicaragua. Esto implica comenzar por reubicar ideológica y prácticamente la práctica de la planificación regional o territorial, no sólo resaltando su crisis, certificando su ineffectividad histórica o señalando su distancia de determinados modelos ideales, sino defendiendo sus posibilidades como práctica contradictoria dentro del mismo sistema cuya superación se propugna. Principal laboratorio de este campo, la planificación territorial debe ser vista como parte del complejo proceso de transición desde el interior de la sociedad que, a la vez que la propone como alternativa de una racionalidad superior, la copia para servir a los intereses dominantes.

La planificación que hoy vivimos, identificada con los valores de la acumulación, el economicismo, eficientismo y privatización, no ha hecho más que evidenciar, hacer explícito y aplicar, en algunos casos como el de México, de manera bastante congruente, muchos de los principios vigentes en América Latina en los últimos veinte años, y que los gobiernos habían ocultado detrás del gran discurso populista.

Las grandes novedades tienen poco que ver con nuevas concepciones de desarrollo y la justicia social. Se centran en la aplicación de los postulados del desarrollo económico que se plantearon en Estados Unidos y Gran Bretaña a principios de los ochenta, cuya característica más evidente es la crudeza, primero monetarista y después neoliberal.

Dejando atrás el discurso socialdemócrata del Estado benefactor, del compromiso con la distribución de la riqueza y de la intervención del Estado en la economía, se asume sin ambages al mercado y sus reglas microeconómicas de operación como el

único capaz de ordenar y sacar de sus crisis a las maltrechas economías de Latinoamérica.

Antes de los ochenta, sin embargo, la situación no era muy distinta de la de hoy, especialmente por sus productos en cuanto a distribución de los beneficios del desarrollo y presencia de los grupos sociales en las determinaciones de las políticas nacionales, sólo que presentada con formas y discursos distintos.

La crisis de la planificación por su ineficacia histórica es producto de esta profunda contradicción entre el discurso populista, de socialización e incluso revolucionario, enfrentando una realidad netamente capitalista, en la que las leyes del mercado han marcado el camino de las economías y en la que las intervenciones del Estado claramente profundizaron las brechas entre poseedores y desposeídos, entre modernización y tradición y entre privatización y socialización, con productos finales siempre favorables a los primeros.

No es que hasta hoy, con el neoliberalismo como bandera de las políticas nacionales, la planificación enfrente condiciones muy difíciles a las que ha enfrentado en las últimas décadas. La realidad es que abandonado el discurso de la planificación para el cambio social y la justicia distributiva, se esfuman los foros públicos, académicos y sociales en donde esta actividad tuvo sus mejores éxitos.

En la realidad cotidiana de las decisiones sobre políticas públicas y privadas, las grandes orientaciones siguen siendo las mismas y los grandes actores también. Los problemas de pobreza extrema, deterioro de la economía popular, sacrificio del salario en favor de las utilidades empresariales, y todos aquellos fenómenos de hiperurbanización, deterioro del campo y explosión de la economía informal, entre otros que han caracterizado a nuestro país, tampoco han variado; en todo caso se han agudizado, no obstante los primeros éxitos de las políticas económicas.

Probablemente no hemos alcanzado el nivel de comprensión de lo social y lo espacial desde una perspectiva crítica y progresista que, partiendo de las condiciones reales de nuestros países, sea capaz de proponer una planificación con la sociedad, fundada en un proyecto social viable.

Más de diez años de realismo neoliberal han mostrado algunas bondades en la ordenación de la economía pública y

privada, en el crecimiento de las perspectivas del comercio internacional y en el uso de discursos más congruentes y acordes con las acciones de los gobiernos, como también han mostrado su crudeza y su incapacidad estructural por distribuir de manera más justa la riqueza y por atender las necesidades de los pobres.

La visión de la economía sigue siendo esencialmente la misma y sigue prescindiendo desde sus postulados básicos hasta sus recomendaciones prácticas de la gran masa de pobres que habitan en América Latina y que no caben en sus estructuras de pensamiento.

Aquí radica el riesgo de fracaso de esta orientación de la planeación económica y con ello la de la planeación espacial. Esto, por no poder integrar un proyecto de desarrollo que de manera explícita incluya a todos los estratos sociales, especialmente a los grupos de menor ingreso que, hasta ahora, no han tenido cabida en estos modelos.

Al no ser parte esencial de estos, de manera marginal se han diseñado políticas que atiendan algunas de las más dolorosas consecuencias del abandono social de estos grupos.

Pero no debemos olvidar, que estas políticas finalmente, son adiciones extrañas a las grandes concepciones del modelo económico dominante.

BIBLIOGRAFÍA

- Coraggio, José Luis (1987), *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*, UAM, 1994.
Soms García, Esteban (1986), *La hiperurbanización en el Valle de México*, 2 vols., UAM-A, México.