

La Planeación como Proceso en el Desarrollo de la Sociedad

Por S. L. MANSHOLT. Trabajo presentado ante el Seminario Internacional de Planeación y Desarrollo Regionales (La Haya, 1957) y vertido del inglés para la Revista Mexicana de Sociología por Oscar Uribe Villegas.

Lo que ha sido será, y lo que se ha hecho se seguirá haciendo, porque nada hay nuevo bajo el sol”, decía el Eclesiastés, con una cierta exageración filosófica, hace unos 3 000 años. Pensemos lo que pensemos de esta tesis, la misma se aplica al tema que nos proponemos considerar. La planeación se encuentra en la naturaleza misma de la actividad humana, tanto del individuo como del grupo. Forma parte de la vida consciente del hombre; es constitutiva del hecho que el hombre se fije a sí mismo una finalidad y de que, poseyendo como posee, inteligencia y voluntad, tenga la capacidad necesaria para sacrificarse en aras de algo que considera de mayor importancia que el sacrificio hecho.

“Gouverner c’est prévoir” es un antiguo proloquio. Recientemente, un estadista francés lo varió un poco, titulando al libro que escribió: *Gouverner c’est choisir*. Y es muy cierto el que el elemento esencial de la planeación consiste en ver adelante y en elegir las posibilidades que se presentan. En cada etapa de la historia, y en todas y cada una de las comunidades humanas, quienes son responsables del bienestar de la colectividad han tratado siempre de analizar, con el conocimiento y con los medios de que disponían, una situación dada, para prever el

futuro desarrollo, y para decidirse por un curso de acción. En dependencia de las circunstancias, preparaban a la colectividad y la adaptaban a las tendencias por ellos previstas o, en otros casos, intentaban controlar tales tendencias y ajustarlas a lo que ellos consideraban como interés de la comunidad. Incluso la planeación central dentro del marco de la economía nacional considerada en su conjunto —la cual se consideraba a menudo como noción novísima—, ya existía en realidad en el pasado remoto según las evidencias que poseemos de ello. En la antigua Mesopotamia, por ejemplo, ya existía un cierto tipo de economía planificada, cosa que ocurría igualmente entre los incas. Por lo que se refiere a Europa, encontramos también evidencias de planeación económica en la antigua Roma, y el sistema mercantil constituye un ejemplo más reciente de lo mismo. El que la planeación no siempre necesita tener una base estrictamente científica para dar resultados satisfactorios es algo que puede obtener, como enseñanza, quien reflexione acerca de las respuestas que José le hizo al Faraón en relación con los sueños de éste acerca de las siete vacas gordas y las siete vacas flacas.

Entonces, si la planeación es cosa tan común, si ya existía en tiempos antiguos y aún es parte de nuestra actividad cotidiana, ¿cuál es la razón por la que en nuestro mundo occidental esta misma palabra genera a menudo tal excitación emocional? ¿Por qué en las décadas pasadas el principio de planeación internacional ha sido causa, tan frecuentemente, de acalorado debate? Indudablemente, en parte, la razón haya que buscarla en el hecho de que, durante la primera mitad de este siglo, el Estado occidental, después de un período relativamente corto de pasividad planeada en los campos social, económico y cultural, vino a desempeñar de nuevo el papel de institución activa y controladora. Después de un período de transición, caracterizado por interferencias incidentales que se producían en cuanto las mismas se juzgaban indispensables, la interferencia del Estado amplió su campo y se convirtió, en mayor o menor grado, en parte integrante de una política omnicompreensiva. Las dos guerras y la depresión económica de los años treinta acentuaron este desarrollo. Sin embargo, sería erróneo ver en estas catástrofes las causas del cambio de una situación de libre juego de las fuerzas sociales a la situación actual. Hubiera sido asimismo incorrecto creer en la superación total del período de transición. En muchos respectos, la planeación dentro del marco de nuestras economías nacionales sigue siendo provisional y, hasta cierto punto, incidental en carácter, incluso en nuestros días. Pero sobre esto, espero volver ulteriormente.

Buscar las razones que han producido esta transición es, en sí mismo, sintomático del fracaso que representa no reconocer el hecho de no son ni la política ni la planeación gubernativas, sean del tipo que fuéren, sino más bien el libre juego de las fuerzas sociales —tal y como lo conocimos en el siglo XIX—, lo que debe de considerarse como un experimento excepcional en la historia de la humanidad.

Pero, antes de indicar cuáles son los principales elementos que han trabajado en pro del desarrollo de la planificación central tal y como la conocemos en nuestros días, deberemos tratar de descubrir por qué razón esta tendencia ha encontrado, muy a menudo, una de las más fieras oposiciones. Aquí debe considerarse, según pienso, el trasfondo histórico que proporciona la política de “laissez faire” del siglo XIX. Después deberemos tratar de examinar la forma en que la influencia del Estado se hizo sentir de nuevo en la vida social.

Después de la *Aufklärung* y de las revoluciones del XIX, el pensamiento político de Europa occidental está marcado por una distinción tajante entre el Estado y la Sociedad. Al usar las expresiones “sociedad” y “fuerzas sociales”, lo haré, en este respecto, primera y principalmente en el sentido de sociedad urbana y de fuerzas sociales urbanas.

A causa del surgimiento y del apoyo de las ciudades, los gobernantes europeos triunfaron en cuanto a conquistar y llegar a dominar el sistema feudal de la Edad Media, estableciendo Estados nacionales centralizados. Las clases dirigentes de esas ciudades, sin embargo, constituían un poder autónomo, y sus intereses corrían parejos con los de los gobernantes de la tierra sólo en cuanto estos últimos utilizaban su poder para el establecimiento del orden, para el mantenimiento de la justicia en áreas continuamente expandentes de actividad económica. Sin embargo, tan pronto como los gobernantes comenzaron a aspirar a un poder absoluto y, por lo tanto, a violar los privilegios obtenidos por las ciudades, la alianza se deshizo para convertirse en fiera lucha por el predominio.

En esta lucha los gobernantes representaban el poder central y centralizante del Estado. Las ciudades estaban en favor de los derechos civiles y de la libertad; en favor de una participación en el gobierno, particularmente por lo que se refiere a las finanzas que tenían que suministrarse para capacitar al gobernante para que realizara su tarea principal: el mantenimiento y la expansión de su esfera de poder y de influencia.

En los Países Bajos y en Inglaterra, este conflicto, en un estadio temprano del mismo, se resolvió en favor de las clases medias urbanas

en 1581 y 1649, y en 1688 respectivamente. En España, el monarca continuó predominando. En Alemania y en Italia, el sistema feudal fue liquidado definitivamente sólo hasta el siglo XIX, con lo cual se explica el que el panorama de estos países sea tan diferente del de los restantes países de Europa occidental. En Francia, la monarquía absoluta no saltó en pedazos sino hasta 1789, año de la gran revolución.

En todas aquellas partes en que se realizó este desarrollo, la sociedad sumergió más o menos o anexó al Estado y lo convirtió en una institución de la sociedad misma. Antes, el Estado había impuesto o tratado de imponer su poder sobre la sociedad, derivando su mandato explícitamente, no del pueblo sino de Dios.

Esta larga pugna debe tenerse en mente como un trasfondo de la controversia ideológica relativa a la planeación. Los modos de pensar griego y romano habían estado regidos por un complejo anti-monárquico a partir de la deposición de los reyes. En forma análoga, el pensamiento político en las democracias parlamentarias occidentales aún está influido por un complejo anti-estatal, y la victoria de los ciudadanos sobre el Estado ha convertido a éste en una institución de la comunidad.

De esto, me atrevo a sacar la conclusión de que, en la raíz del complejo antiplanificador hay una cierta cantidad de emoción que puede explicarse por el desarrollo histórico de la democracia en los países occidentales.

Pero, ciertamente, existen asimismo otros elementos. Si deseamos planear para producir soluciones positivas, debemos mantener una actitud crítica frente a la planeación misma, y aplicar la crítica en donde y cuando se justifique. Está fuera de duda el que, en muchos respectos, el desarrollo de la planeación sobre una base científica dentro de la economía nacional e internacional, aún se encuentra en sus comienzos. Sería conveniente comparar este desarrollo con aquel del que hemos sido testigos en la planificación mercantil cuando se encontraba en sus primeras etapas.

Cuando no hace mucho, la planeación científica se convirtió en parte de la economía mercantil, produjo, en un principio, varios conflictos. Se produjeron éstos entre los directivos o los gerentes generales y los directores laborales así como entre los gerentes generales y los trabajadores. La planeación económica de los negocios hizo necesario el que se analizara con precisión todo el proceso mercantil. Al principio se cometieron muchos errores. Se prestó atención insuficiente a las relaciones humanas, por ejemplo, y, en cambio, se puso mucho interés

en el equipo material, desatendiéndose casi por completo al individuo humano. Una fuente importante de conflictos consistió en que el análisis sacó a luz un cierto número de defectos, como: cooperación insuficiente, distribución ineficaz de las tareas, e incluso funciones completamente superfluas. En algunos departamentos se puso de manifiesto la baja productividad. De ahí que la planeación tuviera que aplicarse también a modo de corregir los errores que se habían desarrollado en el pasado. Y, por supuesto, tales correcciones afectaron también a las relaciones personales.

Mediante procedimientos de tanteos o de ensayo y error, la planeación gradualmente mejoró y se hizo indispensable. Todo el enmarcamiento de la moderna gerencia de los negocios está siendo examinada en forma sistemática y regular. A causa de esto, la tarea de la planeación se ha desarrollado más y más en el sentido de prevenir que en el corregir errores y, por ello, las correcciones molestas se van haciendo de importancia secundaria.

La planeación dentro de la moderna economía nacional es, indudablemente, hasta cierto grado análoga a la planeación dentro de los negocios modernos, y, en ambos casos, la base científica es igualmente importante. Un conocimiento adecuado de los hechos y de las relaciones y de la interdependencia entre los elementos sociales componentes es una condición necesaria para una planeación responsable. Aquí también es indispensable un análisis cuidadoso de las condiciones económicas y sociales, aun cuando el mismo es mucho menos simple que en los negocios. Aquí también, la planeación señalará los defectos del sistema económico. El análisis en el que se basa la planeación demuestra que algunos sectores de la economía nacional, como por ejemplo, la agricultura o la industria de la construcción, no realizan sus funciones económicas con la misma eficacia que otros. El análisis muestra que el interés general de la comunidad resulta perjudicado por ciertos grupos. Sabemos, por experiencia, que los sectores atrasados y los grupos que perjudican el interés general reaccionan en cierto modo ante la planeación como los departamentos y como el personal descalificado por la planeación de los negocios, oponiéndose al análisis y a la planeación como tales.

Hay también algunos otros aspectos de la planeación de la economía nacional que, aunque no sean poco frecuentes en la economía de producción, son particularmente importantes en el marco comprensivo de la sociedad. A pesar de que la planeación en cuanto ayuda es una técnica basada en un análisis carente de prejuicios, sirve ciertamente

como base para la determinación de la política futura. En otras palabras, está conectada íntimamente con los fines, por una parte, y con la aplicación de los medios para llegar a tales fines, por otra. La planeación de la economía nacional se encuentra fijada, sea la que fuere, dentro de la política y, en general, dentro de la estructura política y jurídica de la comunidad que usa la planeación en cuanto ayuda. Y aquí nos encontramos indudablemente en el terreno de las causas principales de la ansiedad que algunos sienten.

Hay quienes temen que la planeación conduzca a un poder continuamente creciente del Estado y al menoscabo de la libertad y la responsabilidad personales, hasta tal punto que el funcionamiento apropiado del sistema democrático pueda llegar a frustrarse. Son ellos quienes creen que la actividad económica y social de la comunidad nacional es una materia tan intrincada y compleja que ya es difícil planear en detalle la política económica y social que hay que seguir. Se arguye, además, el que es prácticamente imposible seguir esta política en forma consistente, a menos que el gobierno pueda apoyarse en una enorme burocracia y a que posee amplios poderes ejecutivos. El gobierno, por lo tanto, tratará de incrementar su poder, quizás en forma involuntaria, pero por la fuerza de la necesidad, y esto, automáticamente debilitará el control democrático, según la concepción a que aludimos, para la cual la burocracia se desarrollará gradualmente, llegando a tomar el sitio de la democracia. El gobierno comenzará a tener una vida propia, proponiéndose metas y aplicando medios como base en su propia responsabilidad y en su sola autoridad y, como resultado de todo ello —se dice— su responsabilidad hacia la comunidad degenerará convirtiéndose en una simple formalidad.

Tales desarrollos, según se piensa, tienden a auto-estimularse. Finalmente, el Estado todopoderoso tendería a convertirse en una maquinaria separada de la comunidad, operada por tecnócratas y controlada por dictadores que no serían responsables de nada ante nadie. También se ha señalado el que las condiciones que prevalecen en las partes del mundo dominadas por los comunistas son similares a las delineadas y que en la Alemania nazi el genocidio y el cultivo sistemático de la estulticia eran elementos esenciales para el sistema omnicompreensivo final de la planeación. Las pesadillas de Orwell y de Huxley se encuentran en las mentes de quienes razonan en esta forma. El apóstol de la Libertad y Planeación, Karl Mannheim, condensó todo el problema en la pregunta: “¿Quién planea al planeador o planificador?” No dio una respuesta final a esta pregunta, pero hizo observar prudentemente

que: “Vivimos en un mundo de problemas sin resolver por lo que quizás fuese más útil dar una respuesta optimista que concluir con una interrogación abierta”. Pero, la lectura alternativa de su pregunta “¿Cuál de los grupos existentes nos planeará?”, es una respuesta realista. No tenemos alternativa. *Si el Estado y su planeación salen de nuestro control será error nuestro.* En tal caso, nuestro control democrático habrá fallado. Puede ocurrir entonces el que los fines dejen de recibir el apoyo de la comunidad y el que las cosas marchen de mal en peor. Pero esto no es inherente a la planeación.

Sin embargo, me parece que actualmente el complejo anti-planificador se deja sentir en forma mucho menos fuerte que hace una década. Me inclino a creer que entre los sociólogos y los economistas, por lo menos en Europa Occidental, ya no hay grandes controversias por lo que se refiere a las funciones de la planeación en la sociedad actual. Puede decirse lo mismo de los partidos políticos. Actualmente hay poca diferencia entre el liberalismo social y el socialismo liberal, y esto puede deberse en parte a la influencia del sufragio universal. La evolución histórica ha arrastrado a la ideología de libertad del siglo XIX y, con base en la cruda realidad de los hechos, distinguidos sociólogos y economistas han demostrado que esta ideología no puede mantenerse como válida en la sociedad de los días que corren. Sin embargo, considero la relación entre planeación y sociedad —o sea, entre planeación y los medios y los fines de ésta—, como de una importancia tan fundamental que debo de apelar a la benevolencia de mis lectores y decir algunas palabras acerca de las principales razones que nos han alejado de la política de “laissez faire”, o sea, de la no interferencia planeada del estado en materias económicas y sociales a la planeación vigésimo-secular.

Generalmente se acepta que el desarrollo del “laissez faire” a la intervención estatal no ha sido una elección deliberada. Las naciones, en una u otra forma, fueron obligadas por la necesidad a seguir esta marcha. En todas las ocasiones en que el gobierno daba un paso más en esta dirección, pensaba que las medidas que tomaba tendrían sólo un carácter temporal y que estaban en relación con circunstancias pasajeras. Incluso en casos en que las condiciones específicas que propiciaban ciertas medidas dejaban de existir, a menudo existían otras razones que obligaban a prolongar su existencia. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las condiciones que originalmente se habían considerado como de naturaleza temporal, continuaron prevaleciendo.

A causa de mi trabajo, he tenido ocasión de conocer algo de los

problemas agrícolas y, en particular, del desarrollo de la agricultura en los Países Bajos. Y para apoyar los puntos de vista que he expuesto, me atrevería a sugerir que, por ejemplo, la política agrícola de los Países Bajos, desde la crisis económica de la tercera década, encaja perfectamente en este cuadro. A causa de la recesión y de la situación de emergencia que se presentó tempranamente en la agricultura, el gobierno de los Países Bajos se vio obligado a tomar medidas muy amplias para proteger a la población agrícola de una catástrofe. Esto representó un grandísimo paso en el camino de la intervención económica y social y consecuentemente de la planeación; un grandísimo paso que, al principio no se reconoció en cuanto tal. Las numerosas medidas que tuvieron que adoptarse se consideraron como de naturaleza temporal, y se les llamó "medidas de emergencia". Pero de hecho, el gobierno desde entonces, posee un gran poder para intervenir en la agricultura. Actualmente hay una intervención estatal, a pesar de que la naturaleza de las regulaciones actuales es diferente de la que fue durante la tercera década del siglo. Ha habido una evolución semejante en casi todos los países desarrollados, a pesar de que las medidas adoptadas hayan diferido de uno a otro país.

El desarrollo que, a partir del sistema del *laisser-faire*, ha llevado a la intervención gubernativa, ha marchado paralelamente con una evolución importante en la planeación. Puede ser cierto el que la planeación no equivale a un enmarcamiento de una política económica y social, pero, sin embargo, conforme aumentaba más en importancia la intervención, más afectaba una evolución similar a la planeación científica. Al lado de esto, hay que considerar que, durante el medio siglo, ha habido un enorme desarrollo de las ciencias sociales. Y, el desarrollo de estas ciencias, a su vez, ha aumentado enormemente las posibilidades de la planeación y mejorado la política derivada de ello.

En muchas ramas de la industria, la magnitud y el alcance de las actividades han aumentado considerablemente, de un modo principal, a causa de la existencia de circunstancias de naturaleza económica y técnica. De este modo, el poder económico se concentró en un número relativamente reducido de poseedores. También sabemos que esto puede conducir y que en realidad ha conducido a una competencia de carácter destructivo que, a su vez, contribuye a una concentración ulterior del poder económico. A causa de este desarrollo, y de acuerdo entre diferentes ramas de la industria que favorecieron una concentración ulterior, la influencia y el control sobre el mercado han caído en forma creciente en el dominio de un corto número de grandes industrias.

Esta tendencia no ha quedado confinada a la producción, a la actividad bancaria y al comercio. Aquellos sectores de la industria en donde prevalecen los pequeños negocios, se han “organizado” también. La agricultura y las clases medias tienen sus propias organizaciones. Los trabajadores, a través de sus sindicatos, han obtenido gran poder económico. Este desarrollo también tiene sus raíces en la ideología del siglo XIX. Como todas las ideologías, la ideología libertaria del XIX está “existencialmente determinada” (*seinsverbunden*) para usar la propia expresión de Mannheim. No es una mera coincidencia el que sea contemporánea de la teoría darwiniana de la selección natural y de la supervivencia de los más aptos. Existe, sin embargo, una gran diferencia entre afirmar empíricamente que los peces grandes se comen a los pequeños y aceptar esta verdad trágica como tema de una filosofía social normativa. Pero, si se toma esto como normativo, las partes más débiles del juego, en forma consecencial, usan de su libertad para unirse e intentar adquirir para ellas mismas —se trata del trabajo, las clases medias, la agricultura—, una participación adecuada en el poder del Estado. De este modo, el Estado, como potencia interventora, vuelve a entrar en el escenario al través de la puerta trasera. De este modo, nos encontramos viviendo en una comunidad caracterizada por la existencia de muchos grupos organizados en forma cerrada, cada uno de los cuales persigue en su propio campo ciertas finalidades económicas y sociales dirigidas en forma primaria hacia la promoción de los intereses del grupo de que se trate. Todos ellos se basan en algún tipo de planeación grupal. Es esta concentración de poder en la industria, en la banca y en el trabajo, lo que ha constituido la razón principal para el desarrollo de la planeación gubernativa en este siglo. Porque es esta concentración de poder la que, en varias formas, ha compelido al gobierno a intervenir en los campos económico y social y a basar tal intervención en un análisis científico de los factores sociales.

En primer término, son los grupos organizadores y los sectores mismos los que han hecho un llamamiento al Estado para que intervenga y para obtener así, por lo menos en ciertas circunstancias, protección en contra de la competencia de los productores extranjeros. La expansión económica en partes extensas del mundo ha producido una competencia internacional y esto, junto con los resultados nefastos de la competencia resultante del proceso de concentración industrial ha aumentado grandemente la ruptura del mercado mundial. La protección de la economía nacional crece, y conforme crece más, produce en mayor proporción la desintegración de la economía mundial en un gran

número de compartimentos nacionales herméticamente cerrados. Por supuesto, es fácil echar en cara a los Estados su intervención en este penoso desarrollo. Pero, si alguien lo hace, será porque no considera que ha sido el libre interjuego de las fuerzas sociales mismas lo que ha inducido las tendencias hacia la intervención. Crítica que, de hecho, se eleva al marco *nacional*, en el cual tuvo lugar y tiene que tener lugar tal intervención. Pues no había instituciones de competencia superior a la de las instituciones nacionales tradicionales.

En otra forma aún, los grupos organizados han promovido la intervención estatal y la planeación central. Lo han hecho al presionar a fin de que se hicieran “correcciones” en la distribución del ingreso nacional.

En tercer término, ha resultado evidentemente necesario el que el Estado se convirtiese en el elemento coordinador dentro de la pugna entre los varios grupos de presión dentro de la economía nacional.

Conforme se desarrollaban más la planeación grupal y su consecuente política grupal, más necesario se hacía el control gubernativo. Los intereses grupales tenían que coordinarse y tenían que subordinarse a los de la comunidad en cuanto totalidad. De otro modo, la comunidad correría el riesgo de exponerse a un serio proceso de desintegración. El gobierno, en cierto sentido, tenía un “contrario” o “contrincante”, los “intereses creados”, y la coordinación podía hacerse sólo sobre la base de un análisis del desarrollo social como un todo. Por lo tanto, debió incluir una planeación detallada, económica y social. Este “contrincante” o “contraparte” ha sido promovido por el desarrollo socio-psicológico dentro de nuestras democracias. Myrdal, en su libro *Toward a more closely integrated Free World Economy* lo denomina “integración social”. En una democracia en la que la integración social se encuentra en progreso, el gobierno deseará tomar en consideración en forma creciente los intereses de la comunidad en cuanto un todo. El interés común, como el interés de la mayoría, tenderá a predominar.

En cuarto término señalaré el hecho de que el desarrollo de la planeación ha implicado un aumento considerable del gasto y de la inversión públicos. Para hacer frente a esto, el Estado ha tenido que aumentar la tasa de los impuestos o recurrir a los préstamos. Esto contribuye también a que el Estado ejerza mucho más influencia de la medida de distribución del ingreso nacional entre consumo e inversión, por una parte, y entre los varios tipos de consumo e inversión, por otra. Esto representa también un impulso considerable hacia la planeación económica.

Hay unos cuantos síntomas que deseo mencionar en esta etapa. Siempre, desde que el Estado ha entrado en una planeación en gran escala, las tendencias inflacionarias han estado a la expectativa. Esto parecería indicar que el Estado no ha tenido éxito en cuanto a coordinar las finalidades de los varios grupos de presión y que, en su totalidad, no han sido subordinados al interés común. Los precios y los salarios se han convertido en precios políticos. Se encuentran perpetuamente sujetos a una presión hacia arriba. Si no hay un control sobre esto, la salida que encuentre esta presión irá en contra de los intereses de los grupos más débiles dentro de la sociedad. Esto probaría que las condiciones de una promoción bien balanceada de los intereses de la comunidad, como un todo, no se ha realizado.

Otro hecho que parece indicativo de un fracaso de la planeación central es éste: el Estado tiende, a menudo, a proteger a sectores cuya posición se encuentra en peligro. Esto puede justificarse por razones sociales y económicas. A pesar de las barreras económicas que existen o que incluso se están creando, la interdependencia económica internacional aumenta constantemente. Cada uno de los países se está volviendo más y más vulnerable al desarrollo estructural y económico de sus vecinos. La protección tiene que servir entonces como un amortiguador que absorba los choques. Como medida provisional, ahorra tiempo necesario para la realización de las adaptaciones y de la racionalización indispensables en el sector que se encuentra en peligro. Pero, esto significa que la protección puede servir únicamente como un medio de absorber los choques y que, invariablemente, tiene que ser de naturaleza temporal. Significa también que si en el sector de que se trate no aparece una adaptación espontánea o que si la que aparezca es insuficiente, el Estado mismo debe de adoptar una política estructural activa en ese sector.

La experiencia demuestra que, en total, tal adaptación es insuficiente. En la práctica, el sector que se siente en peligro presiona para obtener medidas protectoras, pero también puede con el mismo vigor oponerse a la abolición gradual de tales medidas. Esto, entre otras cosas, puede resultar del hecho de que la protección concedida paralice parcial o totalmente el estímulo a la adaptación. En tal caso el Estado debe tomar, necesariamente, medidas para eliminar este subproducto indeseable de la protección. Puede hacerlo, ya sea mediante la introducción de otros estímulos que promuevan la adaptación o sea, al través de medidas generales, o al través de medidas directas encaminadas en forma más específica hacia la finalidad buscada. En la práctica

deberá utilizarse una combinación de ambas, y las consideraciones que se hagan acerca de la efectividad de su combinación determinará las proporciones correspondientes a cada una. Esto también puede enfrentarse con la oposición de los grupos protegidos. El comercio y la industria, por una parte, se encuentran demasiado ansiosos de pedir la intervención del Estado una vez que sus intereses peligran, pero, por otra parte, tienden a recriminar al Estado por un deseo excesivo de intervención en el campo económico y social, una vez que el Estado se propone promover la modernización estructural de la comunidad. El Estado se ve acusado entonces de practicar un socialismo de Estado y de coartar la libertad y la responsabilidad individual de los ciudadanos.

Aquí estamos de nuevo en el punto en que la planeación se convierte en tema de discusión emocional y en que el complejo anti-gubernativo vuelve loca a mucha gente. Tal actitud no puede justificarse. Indudablemente es un deber del Estado, una vez que le otorga protección a un sector de la comunidad, el considerar al través de sus planificación el problema de la forma en que por razones estructurales habrá de eliminarse dicha protección, y la forma en que debe de alcanzarse esta meta si el sector del que se trate no busca adaptarse espontáneamente. La transferencia de riqueza o bienestar de un sector de la economía a otro sector es cosa aceptada, y poca gente podrá discutir el que existen buenas razones tanto económicas como sociales para ella. Pero, debe de hacerse una distinción entre tal transferencia y el tipo de transferencia que, de ser permanente, resultaría dañina tanto para el sector que protege como para la economía en su totalidad. Una distribución adecuada del ingreso nacional cae dentro de la primera categoría. A la última categoría corresponde el tipo de transferencia que se realiza en beneficio de un sector determinado y que se carga en contra de otros sectores, porque el sector protegido no pueda producir en condiciones que rindan óptimos resultados. El último tipo de transferencia, en principio, no es un fenómeno deseable, y debe de ser temporal. Como tal es un amortiguador. El sector protegido tiene la obligación de cooperar a la adaptación estructural.

En la mayoría de los países, la adaptación estructural se rezaga. Este es un defecto que —estoy convencido de ello—, no es inherente al sistema democrático en cuanto tal. La razón de esto debe de encontrarse más bien en la tendencia a aislar los varios sectores de la economía y a manejar a cada uno de ellos por separado, considerando cada problema por separado como si se tratara de una entidad autónoma.

En muchos países, por ejemplo, nos encontramos con que el Parlamento —la institución por excelencia que debe promover los intereses de la comunidad como un todo— pospone los problemas agrícolas a los industriales, etc., en vez de considerar todos esos problemas en cuanto partes de un todo. El interés del propio sector o grupo es de primordial importancia, y el interés general no se toma suficientemente en consideración. Es verdad que esto puede explicarse históricamente. Sin embargo, esta tendencia va en contra de los requerimientos de los que Myrdal denomina integración social.

Esta “inmadurez” no nos debe de alarmar excesivamente. Al través de toda la historia ha habido un retraso del pensamiento. El desarrollo de las instituciones sólo muy lentamente se empareja con la realidad social.

La estructura de nuestro estado moderno se hace cada vez más anticuada. La forma que la democracia asumió en el siglo xix no se adapta ya a las necesidades del siglo xx. Estamos viviendo en una sociedad que se está desarrollando tan rápidamente que las instituciones políticas no pueden marchar al parejo de su desarrollo. Es natural entonces el que una cierta tensión sea consecuencia de esto. La influencia que el comunismo ejerce en una democracia, está —según pienso— directamente relacionada con la medida en que la estructura de tal democracia se ha rezagado. Sin embargo, no soy pesimista. La democracia posee la clave de su propia reforma y de su modernización propia. En la democracia occidental, el Estado ha sido sumérgido por la sociedad. Y este es el punto inicial más favorable para una adaptación perdurable y gradual —y no para una precipitada e impuesta adaptación— del Estado al desarrollo social. Hay muchas indicaciones de que la democracia se está adaptando actualmente a la sociedad del siglo xx.

En varios países democráticos el gobierno incluye, en forma creciente a los diversos agrupamientos de la vida social en la formación de su política. Esto se hace en una forma tal que confronta constantemente a estos grupos con los intereses de la comunidad como un todo. En los Países Bajos, por ejemplo, este desarrollo se ha conformado en un molde institucional al que denominamos juntas y corporaciones públicas. En ellos el gobierno coopera permanentemente con los representantes de las organizaciones comerciales, industriales, agrícolas, así como con el movimiento sindical. Esto se hace dentro del marco de las instituciones públicas, y en su desarrollo que, indudablemente, tiene

una gran importancia. También pueden encontrarse tendencias semejantes en otros países.

Este desarrollo tiene como resultado el que, en el marco de las instituciones creadas con este fin, los diversos grupos de la comunidad confronten sus planes y deseos individuales entre sí. De este modo se ven forzados a comparar sus ideas con las de los otros, y a considerarlas sobre el trasfondo del interés común. Un desarrollo de esta naturaleza conlleva un cierto grado de descentralización de la planeación. Parte de la planeación la realizan estas juntas y corporaciones públicas. El gobierno central continúa siendo responsable de la coordinación necesaria, y de la política que ha de seguirse.

Debe de observarse también que el desarrollo de la planeación en escala mayor no menoscaba la importancia de la planeación en escala menor, pues más bien es verdad lo contrario. Por lo tanto, quisiera enfatizar otro aspecto del proceso de descentralización que es el consistente en la creciente importancia de la planeación regional. El desarrollo económico y el mejoramiento social tienen también un aspecto regional, que no puede juzgarse adecuadamente en la dimensión o en el nivel de la planeación central. Si la planeación ha de tener su máximo efecto, es esencial el que las alternativas determinadas por una amplia variedad de condiciones regionales se ponderen adecuadamente entre sí. La planeación y el desarrollo regionales necesitan esquematizarse y los esquemas correspondientes deben desarrollarse conforme la planeación central aumente en importancia.

La descentralización de la planeación tiene ventajas indudables, y la evidencia de ello aparece más claramente en cuanto la planeación se hace más amplia en cuanto a sus alcances, y más precisa en su aplicación. La planeación central puede sufrir fácilmente a causa de la "Welremdheit" y asumir un carácter menos práctico. Si esto llega a ocurrir, los planeadores ya no se encuentran en contacto con la realidad, y tienden también a una carencia más o menos grande del conocimiento especial actual de los diferentes sectores de la sociedad. Por otra parte, la planeación corre el riesgo de ya no ser entendida o de ser tomada como un ejercicio puramente académico correspondiente a la manifestación de la supremacía del Estado. Creo firmemente, por lo tanto, el que la participación directa de los varios agrupamientos sociales, tanto en la planeación como en la consiguiente formulación de una política contribuye grandemente al desarrollo de la planeación misma, principalmente porque tal descentralización carga el acento en la responsabilidad del grupo. Y lo que es más importante aún, es que

en esta forma los vínculos entre el Estado y la sociedad se refuerzan considerablemente, y que la planeación contribuye así, esencialmente, a la formación de la democracia. Y no es sólo a este nuevo tipo de cooperación entre el Estado y las organizaciones sociales a lo que se llega. La planeación implica un análisis regular de la situación económica y social. Implica también una prognosis del futuro desarrollo y un plan político basado en ambas cosas. Esto parecería ser una base excelente de discusión pública, tanto en el parlamento como en la prensa. El problema de la sociedad se ha complicado hasta un grado tal que hace imposible para el miembro individual del Parlamento o para el ciudadano individual el hacer una revisión de la situación total. Las publicaciones y los programas de los institutos de planeación pueden cubrir esta necesidad. El delineado de la política gubernativa junto con los resultados y los principios de las investigaciones básicas correspondientes deberían de discutirse en el parlamento.

El siguiente problema que consideraremos consiste en determinar si el desarrollo que hemos analizado contribuirá a remover las barreras económicas que se han alzado entre las naciones durante la primera mitad del presente siglo. En esto soy menos optimista. Por muy importante que sea la evolución reciente de la planeación dentro del marco de la democracia moderna, me temo que no removerá las razones principales que explican el levantamiento de tales barreras. Las naciones continuarán considerando el interés de sus economías nacionales como de importancia primaria, y seguirán poniendo a cuestras del mundo exterior las cargas que esto representa. "Begggar your neighbour" es algo que, por desgracia, no se ha olvidado. E incluso si la protección puede convertirse en un preservativo temporal, la creciente interdependencia de las naciones hace que aumente la necesidad de amortiguadores. Conforme progresa la integración nacional, se hace aparente una mayor desintegración internacional.

El presente desarrollo internacional me hace pensar a menudo en el desarrollo de cada uno de nuestros países durante los días del *laissez faire*. La pugna ilimitada de los intereses creados en esos días, ha encontrado actualmente un paralelo internacional, en lo que, con frecuencia, se presenta como una pugna ilimitada por el poder entre las naciones. Las que son económicamente fuertes tienden a aumentar su dirección de las que son débiles. En época anterior, esta pugna de intereses dentro de cada nación promovió la desintegración. Ahora, en el terreno internacional, esta tendencia hacia la desintegración ha asumido proporciones alarmantes. La seria situación política del mundo me

recuerda en forma notable la pugna entre las clases —pugna igualmente seria— que experimentamos o sufrimos en nuestras economías nacionales.

Sin embargo, se han dado ya los primeros pasos hacia una planeación internacional. Desde 1945, se ha otorgado una gran atención al problema de las áreas sub-desarrolladas. El fenómeno de la desintegración internacional ha sido también afortunadamente en muchos campos la razón principal para la consulta internacional. El gran desarrollo de tales consultas y el aumento en el número de organizaciones internacionales son síntomas de la situación en que nos encontramos. La desintegración se encuentra seguramente en contraste directo con la creciente interdependencia internacional en todas partes del mundo. La necesidad de consulta internacional aumenta de acuerdo con la continuación de tal divergencia.

La consulta internacional realiza una función indispensable. Pone un dique al proceso de desintegración y, en ocasiones puede determinar un alto total, e incluso promover un cierto grado de integración. Sin embargo, tal consulta en su forma presente difícilmente puede considerarse como contribución substancial al desarrollo de la planeación internacional. Lo que se necesita no es sólo la coordinación de las planeaciones nacionales entre tantos cuantos países sea posible, sino su subordinación misma a una planeación que abarque al mundo entero. Sin embargo, hay que dudar de que esto pueda alcanzarse mediante el procedimiento de *consulta*, ya que en él, las partes participantes continúan siendo totalmente autónomas.

Por lo tanto, creo poder afirmar que el desarrollo que se ha realizado en Europa en los años de post-guerra y al que se ha designado como de “integración europea”, tiene mejores esperanzas que el procedimiento de consulta. Los seis países que participan en la Comunidad del Carbón y del Acero y que han firmado los tratados para una Comunidad Económica Europea o para un Mercado Común y para el Euratom, han reconocido adecuadamente el hecho de que la integración reclama la constitución de instituciones comunes que posean sus propias responsabilidades y poderes. Me percaté de que incluso la ratificación de estos tratados será sólo un paso más hacia la integración real y de que geográficamente los Seis son sólo un grupo europeo limitado. Sin embargo, es muy importante el que por lo menos seis países hayan decidido poner en práctica las teorías de integración social a las que tanta gente paga tributo oral. Estos países no se han limitado a remover barreras económicas que ciertamente son los síntomas mismos

de la desintegración internacional, sino que los tratados firmados por ellos han puesto las bases para la substitución de una política económica y social puramente nacional por una política coordinada y común incluso de ser necesario esto último.

La observación que hice anteriormente acerca de la forma en que la planeación puede fortificar a la comunidad, se aplica también a las nuevas comunidades internacionales o, por mejor decir, supranacionales. Siempre que el poder se transfiera de una comunidad nacional a una internacional, la última debe de asumir también la responsabilidad hacia un parlamento común. Debe haber asimismo control por la comunidad misma, o sea, por su común cuerpo parlamentario.

Los problemas que enfrentan las nuevas comunidades son mucho más complejas que los enfrentados por los miembros aislados. La planeación y su cooperación concomitante con las organizaciones sociales bajo el control de un parlamento son, por lo tanto, de vital importancia.

Hay un aspecto más, que debo mencionar antes de terminar. En lo que he dicho hasta aquí acerca de la planeación como proceso en el desarrollo de la sociedad, me he concentrado en el tipo democrático de sociedad. La planeación en los países no democráticos ha adquirido magnitudes que no son menores que las que tiene en nuestras democracias. El desarrollo económico de la Unión Rusa Soviética, no hubiera sido posible sin la planeación. Pero hay diferencias fundamentales. En una democracia las riendas de la planeación se encuentran en manos de un conductor que debe de elegir el camino consultando con sus pasajeros. En un Estado totalitario el conductor se sienta en el pescante y elige su itinerario sin tomar en cuenta la opinión de los pasajeros. La propaganda vigorosa tiene que convencer al pueblo de un Estado de que el camino elegido es correcto y único. La policía secreta y el trabajo forzado tienen como misión la de suprimir cualquier duda que pudiese quedar al respecto.

Los gobiernos totalitarios se encuentran en posibilidad de realizar su planeación en forma tal que fortifique su potencial económico en forma rápida, aún cuando también en forma rigurosa. En este respecto, el gobierno de una democracia parece que tiene una posición menos favorable en cuanto su planeación tiene que basarse en grado considerable sobre las finalidades que la comunidad considera como de primordial importancia. En la práctica, esto significa, a menudo, que la mayor parte de estas finalidades lo son a corto plazo. Se dirigen hacia el aumento más rápido o inmediato de la prosperidad o sea, hacia la prosperidad en lo que me gustaría denominar como de "sentido consuntivo, o de

consumo". En una democracia sigue siendo difícil hacer entender y hacer aceptar el que, en ocasiones puede ser necesario hacer sacrificios en el presente o en el futuro cercano con objeto de obtener una mayor prosperidad en un futuro más distante. La política social y económica en una democracia, con mucha frecuencia, tiene que ser una política de corto alcance. El estado totalitario sigue un camino diferente. Mediante el mantenimiento del consumo a un nivel muy bajo, y mediante la orientación de las inversiones en particular hacia el desarrollo de las industrias básicas, el Estado totalitario tiene éxito en cuanto a fortalecer rápidamente su potencial económico. A esto es a lo que se le llama frecuentemente "la carrera económica" entre los comunistas y el Mundo Libre.

Resulta claro para la razón el que la democracia no puede barrer con este fenómeno refiriéndose a la base inmoral de la expresión económica del mundo comunista. Y también resultaría una locura el abrigar esperanzas de que en un futuro inmediato este sistema haya de desquebrajarse automáticamente. Esta carrera económica hace que la planeación en nuestras democracias se vea confrontada con una nueva tarea. Debemos percatarnos de que esta lucha por el poder puede durar mucho tiempo. La democracia necesita tomar decisiones que, aunque se hagan *en libertad perfecta*, puedan reducir nuestra libertad. Nuestra planeación en particular deberá, en un grado mayor que hasta ahora, dirigirse al desarrollo a largo plazo de nuestra estructura económica. He llegado a esta misma conclusión al argüir que la política económica, muy a menudo se basa en la protección más que en la adaptación. La democracia debe de imponerse restricciones por lo que se refiere a los objetivos a corto plazo. *El elemento esencial de la libertad no se encuentra en la negación de los sacrificios y restricciones, sino en su aceptación por nuestra razón a modo de evitar el que esos sacrificios y restricciones tengan que sernos impuestos.* La libertad de nuestras loas es inconcebible en la sociedad actual sin la planeación.

El problema que se me planteaba —debo decir ahora, para terminar—, era el de determinar si existía alguna posibilidad de síntesis del *laissez faire* y de la planeación totalitaria. El *laissez faire*, según creo, ya no es practicable. Conduciría al caos y, al través del caos, a la planeación totalitaria. La elección no debe hacerse, por tanto, entre *laissez faire* y planeación totalitaria, sino entre una planeación *democrática* y una totalitaria. Entre éstas hay una diferencia esencial y es insensato hablar de una diferencia de grado entre ambas. El denominador común entre ellas —la palabra planeación— no es sino una expresión

técnica y, por lo tanto, neutral. La expresión pierde su neutralidad sólo a causa de la situación política en la que la planeación ha de realizarse. La planeación democrática puede definirse como un balance entre fuerzas sociales espontáneas y la regulación de esas fuerzas por instituciones de la comunidad. La planeación totalitaria es un balance perturbado o una total falta de balance que ha sido sustituido por la imposición. *Una síntesis o una transacción entre ambas es impensable.*

La planeación democrática consiste en la interminable tarea de mantener el equilibrio o balance social y de restaurarlo siempre que ello sea necesario. La planeación democrática, finalmente, es una condición indispensable para el desarrollo ulterior de la democracia.