

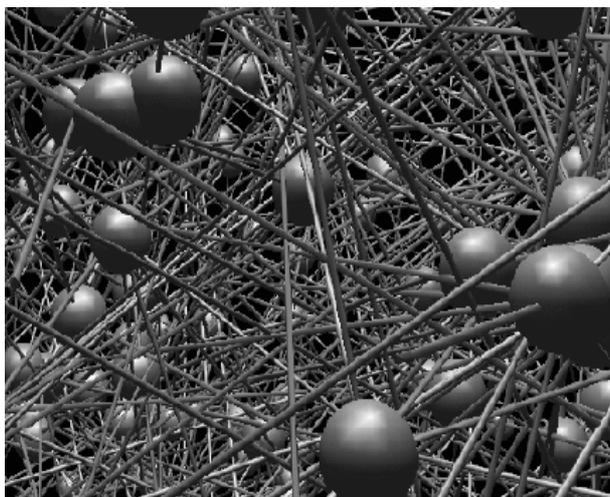


**Universidad de Barcelona**  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA  
FÍSICA Y ANÁLISIS GEOGRÁFICO  
REGIONAL

**Doctorado en Planificación Territorial y Desarrollo Regional**

## Tesis Doctoral

**EL IMPACTO DE LA BIOTECNOLOGÍA EN LA  
FORMACIÓN DE REDES INSTITUCIONALES EN EL  
SECTOR HORTOFRUTÍCOLA DE SINALOA, MÉXICO**



Francisco Morales Zepeda

**Director**

Dr. Xosé Antón Armesto López

Verano de 2007

## **CAPITULO V. La Agricultura y el Modelo de Desarrollo Sustentable: De la planificación económica a la planificación territorial.**

La agricultura, como una actividad productiva básica se ha supeditado, de manera preponderante a lo largo del siglo XX, a una condición de proveedora de materias primas para la industria (asentada en el territorio de un país o fuera de él) alimentaría y textil, determinando de esta manera el papel que juega en las cadenas productivas y comerciales.

La agricultura, como una actividad para el autoconsumo se da principalmente en las sociedades con un desarrollo capitalista incipiente. En América latina, a pesar de ser básicamente un productor de materias primas, son pocos los países en los que existe una agricultura que permita plenamente autosuficiencia alimentaría; en la mayoría de esos países se extiende a lo largo de su geografía rural, grandes extensiones de plantaciones dedicadas por completo a la exportación de sus productos, y sobreviven así mismo zonas de autoconsumo marginadas del mercado.

A lo largo del siglo XIX se presentó de manera paulatina, bajo la óptica del progreso, a la agricultura como sinónimo de atraso; propio de sociedades que no habían alcanzado un progreso científico-tecnológico que les permitiera establecer un proceso de industrialización. La visión decadente del campo se agudiza entre la última y la primera década de los siglos XIX y XX, años que coinciden con la difusión de la industrialización en las sociedades subdesarrolladas.

Las revoluciones industriales -por lo menos la primera y la segunda- se basaron en un planteamiento filosófico del desarrollo que pondera la libre explotación de los recursos naturales por el ser humano, en la cual la sobreexplotación de los recursos naturales se percibía como sinónimo de progreso.

Incluso, en los planes de desarrollo que se implementaron tras la segunda guerra mundial en los países en los países subdesarrollados, se

consideraba a la industrialización de los procesos productivos como la única vía para garantizar el desarrollo económico de esas sociedades. Se pondera en esa época, el establecimiento de grandes industrias -con el fin de mantener tasas de acumulación del capital- como punto de partida para la generación de riqueza en toda sociedad. La explotación industrial de las materias primas permitiría contar con un “impulso inicial” a partir del proceso de industrialización rápida como consecuencia de la actividad en la industria pesada (Energética y siderúrgica) que apuntalaría a esas economías dentro de un camino ascendente de crecimiento y de progreso.

W. W. Rostov, uno de los teóricos del “impulso inicial”, afirma en 1953 que, “Las fuerzas tendientes al progreso económico, que producían brotes e inclusiones limitadas de actividad moderna, se expanden y llegan a dominar a la sociedad. El crecimiento llega a ser su condición normal. El interés compuesto se transforma, por decirlo así, en “parte integrante de sus hábitos” (Rostov, 1963) y de su estructura institucional.

Para Rostow el crecimiento económico estaba definido por etapas en las que transitaba toda sociedad, las cuales se dividían en cinco: La sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el impulso inicial, la marcha a la madurez y la era del gran consumo en masa.

Debemos contextualizar las ideas de Rostov. Esta época se caracteriza por la producción bajo los preceptos del Fordismo, la línea de Producción y el Taylorismo, de lo que se deduce que el considere como la etapa más elevada de en el desarrollo de la sociedad, a aquellas que presentaban una producción en serie.

El paradigma que guía los argumentos en el sentido de la libertad que el ser humano tiene de explotar los recursos naturales, lleva a clasificar a estos recursos, por algunos economistas, como renovables; es decir, aquellos recursos que tienen un ciclo de vida tal que es posible explotar de manera indefinida, aspecto que cada vez más se pone más en duda.

A finales del siglo XX, de manera incipiente, tanto los planteamientos del “impulso inicial” como la libre explotación de los recursos naturales fueron puestas a discusión por una serie de planteamientos teóricos

Existe un debate clásico en la economía, en éste se presentan de forma contrapuesta dos modelos económicos: capitalismo y socialismo; modelos que a su vez se dividen en economías basadas en proyectos y economías planificadas. Ambos emergieron tras la segunda guerra mundial, y establecieron políticas de desarrollo que irradiaron al mundo, de los EE.UU. y la URSS a partir de 1945 y hasta 1991. Estos modelos económicos, plantearon una perspectiva de desarrollo para sus aliados y socios comerciales; en el caso de México la influencia de los Estados Unidos de América es enorme, la dependencia de nuestro país con respecto a la economía norteamericana tiene su corolario en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

El modelo de desarrollo que se difundieron tras la crisis de 1929 en los países capitalistas es la Planificación Indicativa, en tanto que en el bloque socialista fue la Planificación Económica. Estos modelos coexistieron hasta 1991 años de la disolución de la URSS.

Cada uno de los modelos de planificación de manera indistinta se trasladó al contenido discursivo del lenguaje político de México; en el devenir histórico de los modelos de desarrollo aplicados al país en el siglo XX podemos encontrar el rastro de los modelos desarrollados en Estados Unidos y en Europa; de ahí la importancia de hacer un recuento de dichos modelos y especificar cuales son sus fundamentos teóricos.

Nos avocaremos pues a pasar lista a la Planificación Nacional, desarrollada en la exURSS (1928-1990); La Planificación Indicativa aplicada en los EEUU (1929-1975); La Planificación Estratégica (1975- a la fecha) y la Planificación Territorial (1999- a la fecha).

## 5.1. Planificación Económica Nacional

La URSS inauguró los planes quinquenales en 1928 bajo la concepción de una economía dirigida, y por su parte los EEUU estableció la planificación indicativa basada en proyectos. La difusión de éste modelo fue el plan Marshall, que se instituyó para la reconstrucción de Europa y la Alianza para el Progreso firmada con sus aliados Latinoamericanos en las décadas de 1940 y 1960.

La planificación económica de la URSS establecía, por su parte, la posibilidad de consolidar una base industrial de manera acelerada a partir del control centralizado de las políticas económicas, lo que en sí representó un adelanto en la intervención del estado en materia de control de los indicadores económicos (consumo, renta, capital y ahorro) que los economistas veían en los años 20's del siglo XX como primordiales para elevar la renta nacional. Lo que le permitió a la Unión Soviética crecer a un ritmo de 6 a 7 % del PIB en esa época, misma que occidente vivió la más dura de las crisis económicas de su historia.

La caída del muro del Berlín y la unificación de Alemania en 1990, junto a la disolución de la URSS en 1991, dieron paso a la hegemonía geopolítica de los Estados Unidos de América, país, que muy pronto entendería las dificultades de ser la mayor potencia nuclear en el mundo. La planeación económica e indicativa cayeron en el desuso, se dio paso a la aplicación del modelo económico neoliberal, a la planificación estratégica y participativa.

En 1982 José Luis Ceceña Cervantes definía a la planeación económica como “la aplicación de la racionalidad económica de manera sistemática, general, y a largo plazo, lo cual únicamente puede darse de manera plena en condiciones de propiedad social de los medios de producción”. Para Ceceña, la planeación económica era propia de los países socialistas, reconociendo aun así, que en los países capitalistas también existe la planificación por parte del estado, a través de una planificación indicativa, que se orienta una regulación particular de la actividad económica.

Entre los autores de la planificación económica se encuentra Oskar Lange, para quien la planificación parte de un modelo económico que reconoce la búsqueda de una racionalidad de la economía, es decir, el modelo socialista centralizado.

“(…) la racionalidad de la actividad económica a escala social exige que los fines a los que aspiran las diversas empresas estén subordinadas a un fin que abarque la totalidad del proceso social de la producción y de la distribución; en otros términos, exige la coordinación de la actividad de las diversas empresas, la integración de sus fines en un fin común, que dirija el conjunto de la actividad económica de la sociedad. Esta coordinación lleva el nombre de planificación de la economía social.” (Lange, 1966)

La incorporación del concepto de planificación en la economía nacional se presenta por primera vez en la exURSS, al inaugurarse el primer plan quinquenal de la economía socialista en 1928, y cuyo antecedente es el Plan de Electrificación de Rusia (GOELRO por sus siglas en ruso), que posteriormente se reorganiza para formar el Gosplán (Berri, 1973).

La Planificación económica desarrollada en los países del llamado “socialismo real” se estableció buscando una racionalidad de los procesos productivos y económicos. La política de planeación económica centralizada se denominó en la exURSS: “Planes Quinquenales”, los cuales consistían en un conjunto de pasos racionalizados de la explotación de los recursos naturales y su transformación a partir de metas definidas por ciclos de producción, en los cuales el conjunto de las fuerzas productivas se comprometían, desde la fábrica hasta los ministerios de estado.

Para V. I. Lenin -quien impulsó la contabilidad, automatización y centralización de la producción y la economía en la exURSS- la Planeación Nacional representaba un paso en el proceso de acumulación de fuerzas sociales y productivas en la construcción del comunismo. En este proceso, es la nacionalización de los medios de producción y financieros el primer paso.

“(…) la nacionalización de los bancos y de los consorcios capitalistas, unida a la abolición del secreto comercial y al control obrero sobre los capitalistas, no sólo representaría un ahorro gigantesco de trabajo del pueblo, no sólo brindaría la posibilidad de economizar fuerzas y recursos, sino que, además, mejoraría la situación de las masas trabajadoras, es decir de la mayoría de la población.” Lenin, tomo II, 1960)

La centralización de la economía con base a la planificación estatal obedece a un desarrollo de los planteamientos del “centralismo democrático” ejercido por los socialdemócratas de la línea Bolchevique en la fase previa a la revolución comunista de Rusia en octubre de 1917; en este modelo se dejaba abajo las ordenes del “Comité Central” a través del Gosplán, las decisiones de planificación de las actividades políticas de agitación de las células obreras del partido. El modelo de centralización reconoce la necesidad de tomar el poder y orientar de manera unilateral las acciones económicas a desarrollar en el socialismo.

“El proletariado necesita el Poder estatal, organización centralizada de la fuerza, organización de la violencia, tanto para aplastar la resistencia de los explotadores como para dirigir a la enorme masa de la población, a los campesinos, a la pequeña burguesía, a los semiproletarios, en la obra de “poner en marcha” la economía socialista. (Lenin, tomo II, 1960)

El periodo de transición del que habla Lenin en el proceso de construcción del socialismo, se caracteriza al mismo tiempo que en el marco de una nacionalización de los medios de producción por el impulso a una reforma agrícola general, que garantice la obtención de la materia prima para la fase de “crecimiento acelerado” de la gran industria.

“(…) mediante la industrialización socialista, llamada a dar solución a tres problemas vitales para la construcción de socialismo; 1) la industrialización socialista es el principal medio para elevar el nivel de vida del pueblo; 2) asegurar el aspecto material de la reorganización de la economía agropecuaria y contribuir a la elevación del rendimiento y al aumento del volumen de la producción agropecuaria; 3) asegurar la capacidad de defensa de los Estados socialistas.” (Solius, 1962)

La planificación económica, en los países bajo la influencia del socialismo real, consistía en un conjunto de esquemas multivariable que

tomaba en cuenta las condiciones futuras del consumo y crecimiento de la población, así como las reservas de capital y de insumos.

Lejos de buscar negar la acción de las leyes económicas en el marco de la economía planificada, los planteamientos, por lo menos teóricos, expresados por Oskar Lange (1966), establecen la búsqueda de una orientación de las fuerzas productivas a partir de la planificación de las mismas. De ahí que exprese Lange: “Vencer la espontaneidad del proceso del desarrollo social no consiste, pues, en eliminar la acción de las leyes económicas, ya que esto es imposible, sino en crear condiciones en las cuales las causas sociales puestas en movimiento provoquen los efectos deseados. Pero estos efectos deseados de las causas sociales puestas en movimiento, son resultado de la acción de las leyes económicas objetivas e independientes de la voluntad humana.”

En la Figura 41 podemos ver un esquema de las etapas del desarrollo de la planificación económica, en el se observa que las decisiones recaen en los aparatos del partido único (comunista), los cuales indican a los ministerios del estado hacia dónde ha de dirigirse la economía para obtener las metas de los planes establecidos.

## ESQUEMA DE LA PLANIFICACION ECONÓMICA

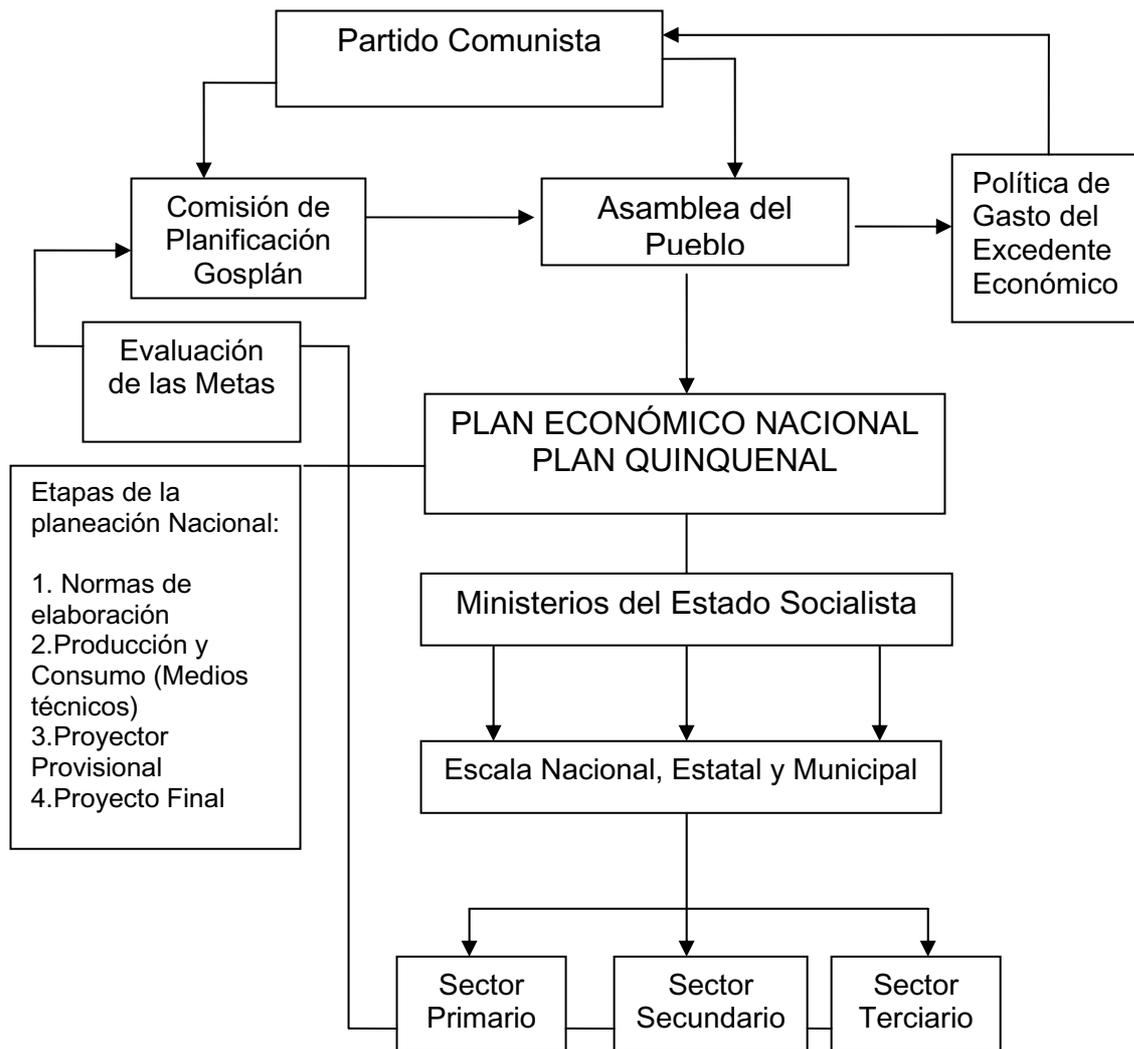


Figura 41 Fuente: Elaboración propia con base en Lange, 1974 y Ceceña, 1982

El modelo de centralización de la economía en el Socialismo Real fue desarrollado de 1928 a 1990, periodo en el que existió la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, disuelta en 1991 por decreto del comité central del Partido Comunista Soviético.

La disolución de la Unión llegó el 25 de diciembre de 1991; se aprobaba la separación de los países socialistas y la planificación económica quedaba oficialmente suspendida.

Para Eric Hobsbawm (2001) cuatro son los aspectos a destacar en el fracaso del sistema Soviético: 1) La colectivización hizo disminuir la ya de por

sí baja productividad de la agricultura rusa; 2) La colosal mecanización que intento compensar las carencias en la productividad de la agricultura fue también, y ha seguido siéndolo, colosalmente ineficaz; 3) La enorme e ineficaz burocratización engendrada de la centralización; y finalmente, 4) La inflexibilidad del aparato económico y político soviético; el cual estaba concebido para generar un aumento constante de la producción de los bienes cuya naturaleza y calidad había sido predeterminada, pero no estaba dotada de mecanismos externo alguno para variar, ni la cantidad (salvo para aumentarla) ni la calidad, ni para innovar.

El modelo socialista que se abandonó en la URSS contaba con serias deficiencias; añadiré sólo una más a las expresadas por Hobsbawm: la carrera armamentista en la que se involucró el bloque socialista con occidente tras la Segunda Guerra Mundial: un enorme gasto social fue destinado a sostener un aparato político-militar que servía para la propaganda en la llamada guerra fría.

El sacrificio humano para llevar a cabo el ensayo socialista en la URSS fue enorme, más de veinte millones de rusos murieron en la lucha contra el Nacismo para sostener al estado soviético durante la segunda guerra mundial. Construida la República Socialista a partir de la revolución de los desposeídos en octubre de 1917, su fundación concentró las imágenes de libertad proletaria del siglo XIX, a lo largo del cual se expresaron innumerables luchas sociales en toda Europa y América que pedían acabar con las desigualdades de clase y destruir de una vez por todas la explotación del hombre por el hombre.

“Los Bolcheviques no habían conquistado el poder mediante una transacción con las clases poseedoras o los diversos jefes políticos, ni llegado a una conciliación con el antiguo aparato gubernamental. Tampoco por la violencia organizada de una pequeña camarilla. Si las masas en toda Rusia, no hubieran estado preparadas para la insurrección, ésta habría fracasado” (Reed, 1992)

## 5.2. Planificación Indicativa

Por otra parte, la planificación económica en el capitalismo se estableció tras la crisis económica de 1929, y de manera “sistemática” después de la segunda guerra mundial, sus bases teóricas se encuentran en los planteamientos de J. M. Keynes.

“En el contexto de la gran depresión de 1929, empezó a imponerse la revisión keynesiana de la teoría neoclásica dominante en aquel momento, Keynes dudaba de la capacidad del sistema para recuperar posiciones de equilibrio en situaciones de crisis y, ante la imposibilidad de los economistas neoclásicos, proponía la intervención pública como solución para salir de la crisis.” (Pujadas y Font, 1998)

La planificación económica en la sociedad capitalista con intervención estatal, se desarrolla en la posguerra, establece un marco de programación de la producción basada en la ordenación de los sectores específicos de la industria que permitirán la generación de multiplicación de las inversiones por parte de los dueños del capital.

El modelo económico desarrollado a partir de la Teoría General de Keynes se aplicó en las economías occidentales de manera generalizadas tras la Segunda Guerra Mundial -ya se aplicaban medidas de intervención estatal en los estados unidos tras la crisis de octubre de 1929-, su establecimiento se llevó a cabo en un ámbito mundial, por la conjugación, principalmente de dos factores, por un lado la búsqueda de contener el avance del comunismo soviético en el continente europeo, y por otra la imperante necesidad de reconstruir al continente devastado por la guerra.

Así, para los años 70's las políticas económicas keynesianas en el mundo occidental eran prácticamente omnipresentes, en todos los modelos de desarrollo que se presentaron en esa década los planteamientos se referían a la intervención del estado en la política económica, incluso los “opositores” a las medidas adoptadas desde Washington, basaban sus objeciones en planteamientos estatistas, que en los hechos quedaban enmarcados en las propuestas de un modelo de capitalismo de estado.

“Ejemplos de la amplia y creciente adaptación de la filosofía de Keynes acerca de la intervención estatal, la inversión pública y otras formas de la política económica ideadas para cubrir las brechas de la economía de empresa privada, son: las medidas de la política económica del New Deal, al mensaje económico especial del presidente Truman al Congreso al terminar la segunda guerra mundial; los libros blancos ingleses, canadienses y australianos sobre la política respecto al paro; el proyecto de la ley de Murria sobre el empleo total de 1945 y la Employment Act de 1946 de los Estados Unidos; la disposición de la nueva Constitución francesa, que estatuye un presupuesto anual para combatir el paro; el pensamiento más reciente en el campo de la política fiscal, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo Económico. Parece que la tendencia de la política económica en los países en los que la empresa privada es aún vigorosa seguirá la dirección marcada por lord Keynes, Mucha de sus ideas y la mayor parte de su aparato teórico pueden ser útiles para las economías socialistas, aun cuando su filosofía fundamental es antimarxista.” (Dillard, 1971)

Una de las diferencias principales entre la planeación del estado socialista de Lenin y la del estado capitalista de Keynes se encuentra en la propiedad privada y en el papel que en ésta ha de jugar en el desarrollo de la sociedad. En el primero se busca destruirla, dejando fuera de la planeación económica a los dueños del capital; mientras tanto, en el modelo de estado del keynesianismo, la propiedad privada existe, y de hecho se le busca “estimular” con la inversión estatal para que el capitalista no deje de invertir en la generación de empleo y el ahorro en la economía nacional.

El modelo de planeación derivado de los planteamientos de Keynes es pues un modelo de carácter indicativo, es decir, en el que el único que está obligado a cumplirlo es el estado mismo, a través de las políticas públicas de inversión en infraestructura (carreteras, sistemas de riego, electrificación e infraestructura urbana), en la planificación indicativa basada en la programación de inversiones.

La política económica mantuvo a través de los planteamientos de Keynes la directriz sobre las políticas públicas para el desarrollo en los países con capitalismo avanzado, por lo menos de 1930 a 1980. Estas mismas políticas (con sus adecuaciones locales) fueron trasladadas a los países

periféricos bajo la influencia de los Estados Unidos a través de los convenios para el desarrollo.

Se establecieron, en el seno de las Naciones Unidas, a través del Fondo Monetario Internacional una serie de manuales para la planificación del desarrollo, fondos internacionales fueron destinados para prestar a los países subdesarrollados que salían de la esfera de la colonización.

La búsqueda del desarrollo en los años 60's -que se consideraba entonces únicamente como el aumento de la renta nacional - por parte de los países del tercer mundo inauguraron una etapa de transferencia del desarrollo en todos los países pobres. De esta búsqueda se derivó un conjunto de planteamientos basados en la "planificación del desarrollo", cuya finalidad era elevar el PIB de los países a partir de la industrialización. Contando para ello con la programación de proyectos productivos como base.

"La finalidad de la programación general es, precisamente, garantizar que exista esta coherencia y coordinación. La programación general tiene que darnos una ojeada a vista de pájaro del modelo del desarrollo futuro del país, y mostrar la forma más deseable y más visible en qué se desarrollará el producto nacional y sus componentes, es decir, las importaciones y producción de los grandes grupos industriales, así como sus destino: exportaciones, consumo, inversión y uso del gobierno". (Tinbergen, 1974)

Es posible afirmar que es en la "tradición" de la planeación indicativa en la que se enmarcan las propuestas de planeación del desarrollo de los países latinoamericanos, cuyos referentes teóricos se encuentran en la Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina CEPAL a través Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social ILPES, planteamientos desarrollados, entre otros, por Celso Furtado en las décadas de 1960 y 1970.

Para Celso Furtado (1971), al desarrollar sus planteamientos de la política del desarrollo (teoría de la dependencia), que se basada en los planteamientos de Keynes, establece que:

“El núcleo central de la teoría Keynesiana de la fijación del nivel del ingreso global está basado en el mecanismo del multiplicador, según el cual cualquier decisión que genere un flujo adicional de ingreso provoca una relación en cadena. Entre las decisiones estratégicas destaca la de los inversionistas. La determinación de la capacidad promedio de propagación es de una decisión estratégica o motor que viene a ser la teoría del multiplicador.”

Para Celso Furtado, la dependencia económica se encuentra en el centro de las condiciones del subdesarrollo de los países latinoamericanos que basaban su planeación económica en sociedades en las que persiste la propiedad privada y la propiedad estatal, denominadas “economías mixtas”.

El esquema de planificación indicativa (Figura 43), desde nuestro punto de vista, tiene pues, la condición de ser elaborado por los órganos del estado republicano o de monarquía parlamentaria que son los que en su mayoría han regido en los países capitalistas desarrollados; los cuales se distinguen por el hecho de que la movilidad de los representantes al frente del estado (partidos políticos) se presenta de manera común.

El esquema desarrollado a partir de las críticas que Ceceña Cervantes (1982) hace a la planificación indicativa, nos permiten establecer a partir de él que dicha planificación únicamente condiciona la política de inversión del estado nacional a un marco de infraestructura, pero no le permite determinar la política económica específica y global de cada uno de los sectores que influyen en el desarrollo, lo que lo maniató, en el caso de los países subdesarrollados, a una condición periférica en las decisiones que en materia de inversión (política de salarios, política energética, política de precios, política de inversión productiva) garantizarían su desarrollo.

**ESQUEMA DE LA PLANIFICACIÓN INDICATIVA O PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

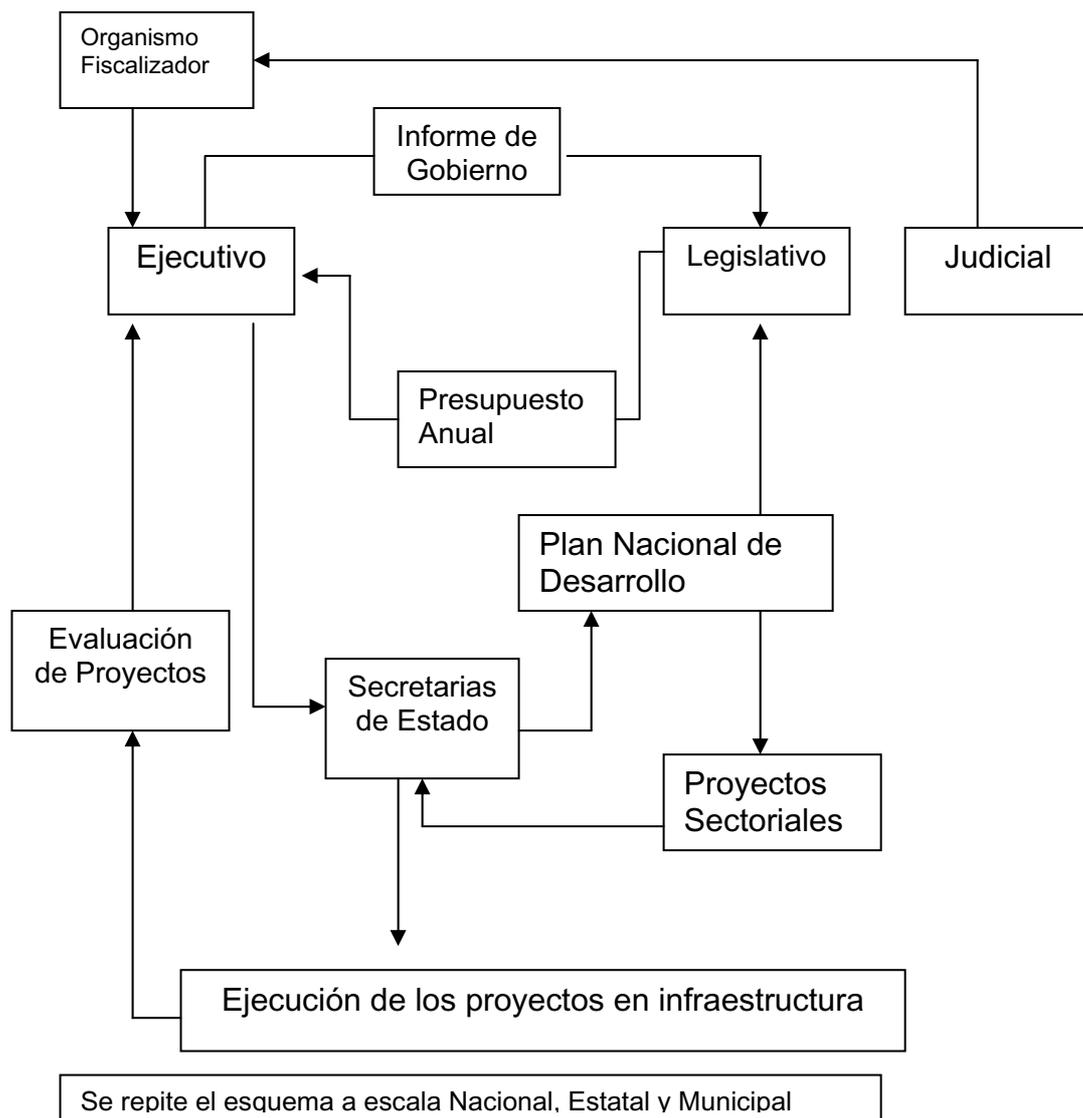


Figura 42 Fuente: Elaboración propia con base en Ceceña, 1982

En lo que respecta tanto a la planificación económica e indicativa, la agricultura es considerada un sector de la cadena productiva que garantiza el stock de materias primas para la transformación en el sector secundario; de ahí, que su condición de producción campesina para el autoconsumo se establezca como un sinónimo de atraso.

### 5.3. Planificación Estratégica

Los modelos de planificación en el capitalismo se han transformado de manera reiterada en la historia de su desarrollo. Correspondiendo a cada uno de los planteamientos económicos (Teoría Clásica, Teoría Neoclásica, Keynesianismo y Neoliberalismo) un modelo propio de planificación económica.

Tras la crisis mundial de energéticos de los años 70's, el modelo económico establecido con base en el keynesianismo comenzó a dar signos de agotamiento; los países capitalistas de Europa y América sufren estancamiento económico y ciclos de la economía presentan recesiones más largas, cuya condición es una devaluación con crecimiento: un fenómeno que el keynesianismo no está preparado para analizar, toda vez que no se había presentado lo que más tarde se denominaría en la economía como: Estagflación.

Los ideólogos del neoliberalismo -teoría económica basada en un capitalismo radical del *laissez faire*- estaban preparados, a finales de los 70's para asumir el control sobre la economía mundial. El nuevo periodo de economía de mercado -global- se establece institucionalmente en la década de 1980, y con él, se implementan un conjunto de medidas de política económica internacional que aseguran el libre flujo de las mercancías y los capitales.

Los modelos de planificación que se han establecido con el neoliberalismo son la planificación estratégica y la planificación participativa, entre otros. La planificación estratégica ha sido implementada en programas de desarrollo rural en toda Europa en la década de los noventa del siglo XX, y de ahí ha sido difundida a los países subdesarrollados.

La planificación estratégica se basa en la no participación del estado en la economía, lo que implica la privatización de las empresas estatales y la libre competencia. La iniciativa individual es ponderada en el contexto de la globalización de los mercados financieros; los planteamientos clásicos y

neoclásicos vuelven a establecerse en el léxico económico de los países desarrollados.

La planificación estratégica, se basa en una perspectiva de administración financiera que ha pretendido que las organizaciones “aprendan” en el proceso de planificación a través de un conjunto de momentos de retroalimentación y evaluación.

“La perspectiva de la decisión directiva manipuladora y unilateral debe ser descartada, o cuando menos debe expandirse hasta la visión organizacional de la solución del problema. Esta expansión desafía la idea de una organización compleja es un plan conscientemente construido por una agencia de toma de decisiones más o menos homogénea. (...) La perspectiva de la alta dirección no es ya decisiva. La estrategia también es resultado de las verificaciones y balances dentro de la organización.” (Ansoff, 1991)

La empresa como un sistema unidireccional a partir de los años 80's del siglo XX se ha modificado en una estructura multifuncional en la que la toma de decisión se lleva a cabo a partir de un consejo directivo; lo que hace necesario que en la planificación se ponga atención en lo expresado por Javier Abadia (2000)

“En el estudio detenido de la estructura interna de los denominados planes estratégicos se observa por lo general un fondo común en la mayoría de ellos: una definición de objetivos desordenada o generalista, unos criterios débiles o insuficientes y un conjunto inconexo de propuestas sectorizadas y puntuales, donde siempre resulta difícil reconocer el hilo conductor a través de los diferentes apartados y especialmente, el horizonte final perseguido.” (Abadia, 2000)

El modelo de planeación estratégica (Figura 43), se desarrolla principalmente en el ámbito empresarial como parte de la llamada administración estratégica. De manera paulatina a lo largo de la década de los 90's del siglo XX se difundió la planificación estratégica en las estructuras administrativas de negocios y en los sistemas institucionales de los estados nacionales, pocas veces ha sido aplicada para la elaboración de proyectos de desarrollo regional, en los distintos sectores y subsectores de la economía.

ESQUEMA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

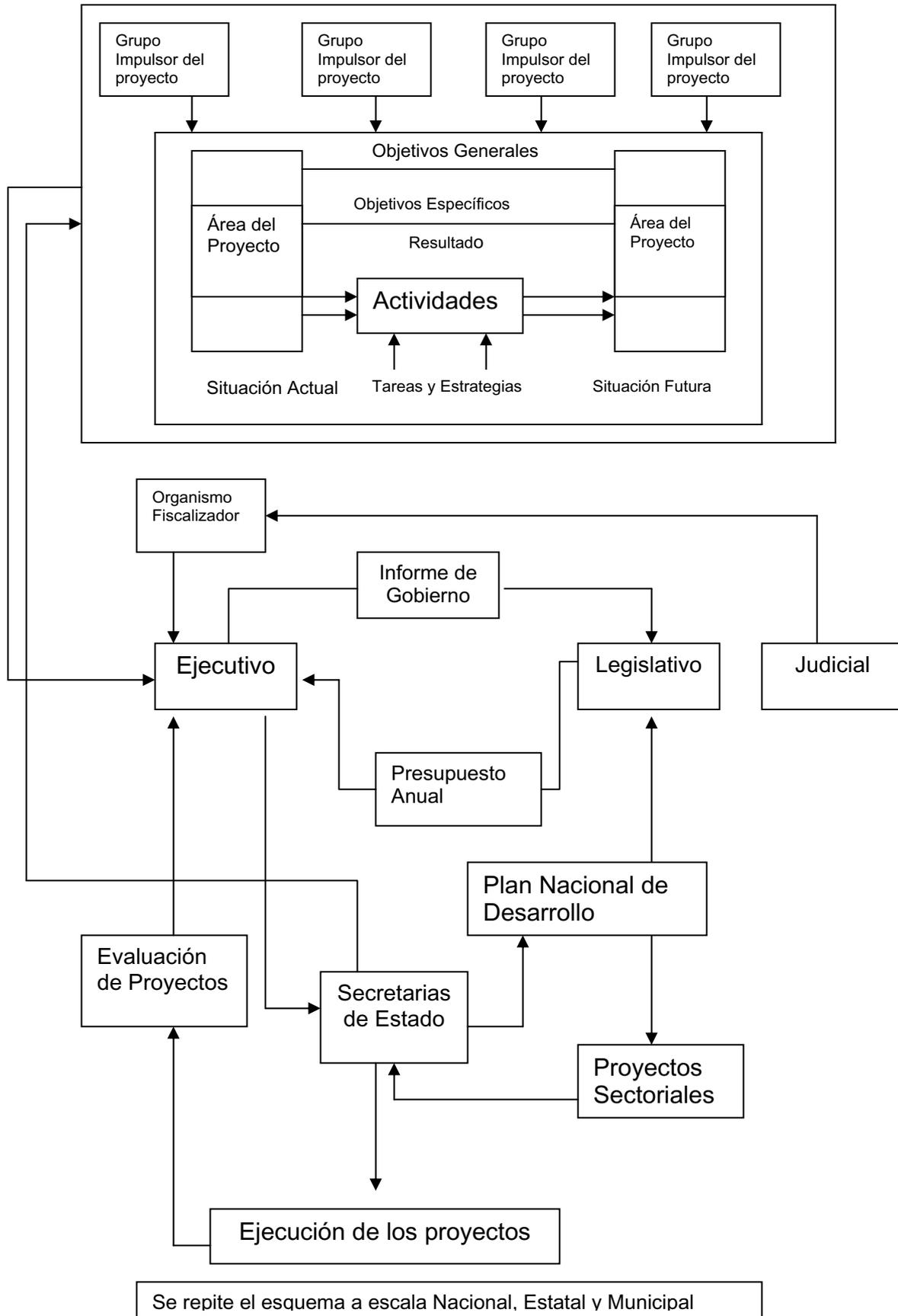


Figura 43 Fuente: Elaboración propia con base en Ruíz, 2000, Ceceña, 1982

Las pugnas al interior del capitalismo, protagonizadas por las posturas neoliberales y neokeynesianas en la segunda mitad del siglo XX, finalmente dieron como vencedor -al parecer momentáneo- a los neoliberales; con la ventaja adicional, que al mismo tiempo que en occidente se debatía sobre la nueva economía de mercado, los países socialistas, se desmoronaban bajo las convicciones del “socialismo de mercado” (Roemer, 1995), una condición que les permitió en la década de los 90's sin ninguna resistencia establecer la única vía para el desarrollo: Su visión de la economía mundial: La Globalización.

El socialismo de mercado fue para algunos de sus defensores el futuro, y no le causante principal del desmoronamiento de socialismo real, y con ello el estancamiento de los planteamientos socialistas en el mundo.

Así, las posturas de la planificación estratégica basadas en la flexibilización de la toma de decisiones se incorporo a las políticas públicas de los estados nacionales en el mundo, tanto en los proyectos urbanos como rurales, en estos últimos considerando como afirma Pedro Ruíz como un sistema dinámico y abierto.

“Un plan de desarrollo del sistema rural no puede ser un programa cerrado y dictado desde un órgano técnico (un plan normativo) sino, por el contrario, ha de ser lo suficientemente elástico y dinámico para poder plantear proyectos adaptados, hacer frente a las orientaciones y circunstancias propias, basarse principalmente en valores e identidades locales y aprovechar las ventajas comparativas que la coyuntura general puede ofrecer. Es lo que se ha venido a denominar como enfoque estratégico de la planificación, o planificación estratégica del desarrollo rural” (Ruíz, 2000)

La planificación estratégica presentaba para mediados de la década de 1990 una fuerte crisis de credibilidad producto de la debacle del modelo neoliberal en la economía, lo que da paso a la búsqueda de nuevos planteamientos en materia de planeación, desarrollándose así la propuesta de la Planificación Territorial.

#### 5.4. Planificación Territorial

En los planteamientos clásicos, marxistas-leninistas y keynesianos en materia económica es poco estudiado el papel que el territorio juega en el desarrollo económico, así como las limitaciones que éste impone al capital. En todo caso estos planteamientos teóricos establecen la importancia del espacio geográfico en función de la escasez de los recursos naturales para su explotación por los sistemas productivos.

Los geógrafos y los arquitectos ha impulsado el concepto de planeación territorial desde mediado del siglo XX, una definición de este concepto elaborada en 1970 por el arquitecto Rolando I Rioja lo define como:

“El planeamiento, tomado con sentido territorial, es el ordenamiento del desarrollo de los diversos hechos urbanos, regionales o nacionales según sea su escala de aplicación, en el espacio, con previsión de resultados en el tiempo. Planificación es una actividad gracias a la cual el hombre que vive en sociedad se esfuerza por dominarse y modelar debidamente su futuro colectivo por medio del poder de la razón. Estos son los únicos que se postulan en torno a al planeamiento o a la planificación, pero pueden orientarnos en relación a dos campos de actividad: más en lo territorial uno, más en lo social otro, pero que son totalmente complementarios”

Es quizás en el territorio europeo en el que la planificación territorial se ha desarrollado con mayor profundidad, desde la aplicación del plan de reconstrucción “Plan Marshall” tras la II Guerra Mundial, los países Europeos han tenido que definir los nuevos patrones de acumulación de capital en el territorio, que en un principio consistieron en el desplazamiento de una base energética en el carbón hacia los hidrocarburos, y a partir de la desindustrialización de los años 80's una tendencia a la terciarización de las economías.

La planificación para el desarrollo regional en la Unión Europea, con la conformación de la Euroregión se ha basado en la corrección de los desequilibrios, para ello se han desarrollado desde 1972 un conjunto de políticas cuyos antecedentes de deben buscar en los acuerdos que precedieron a la Segunda Guerra Mundial. En el año de 1947 casi todos los países de

Europa Occidental unen esfuerzos para crear un comité de coordinación europea, que en 1948 constituye la Organización Europea de Coordinación Económica OEEC, que aparece conjuntamente con el Plan Marshall (Plan diseñado para la reconstrucción de Europa). En este marco se desarrolla entre el 7 y el 10 Mayo el Congreso de la Haya. De éste congreso salió el impulso decisivo para la creación del Consejo de Europa, cuyo estatuto fue firmado en Londres el 5 de mayo de 1949.

De una manera resumida diremos que de 1949 a 1992 se firmaron dos acuerdos más que dieron cuerpo a la Unión Europea. Éste último es El Acta Única, que sienta las bases de la cooperación entre los estados europeos y las regiones que la conforman; en este acuerdo se establece:

1) En el terreno institucional, consagra la existencia del Consejo Europeo, es decir, la reunión periódica de Jefes de Estado y de Gobierno, como el organismo donde tienen lugar las grandes negociaciones políticas entre los estados miembros y se toman las grandes decisiones estratégicas. El Parlamento Europeo vio también ligeramente reforzados sus poderes.

La principal medida quedaba recogida en el siguiente artículo: "la comunidad adoptará medidas encaminadas al progresivo establecimiento del mercado único durante un período que concluirá el 31 de Diciembre de 1992... –lo que significará- un área sin fronteras en el que el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital esté asegurado". Esta ambiciosa aspiración, concretada en 282 medidas concretas, fue ampliamente alcanzada en el plazo previsto. El mercado común se hacía una completa realidad.

2) Se arbitraron medidas para coordinar la política monetaria de los estados miembros, preparándose el camino hacia el objetivo de la Unión económica y monetaria.

3) Por último, el Acta Única aprobó diversas iniciativas para promover una integración en el terreno de los derechos sociales (salud y seguridad de los trabajadores), la investigación y tecnología, y el medio ambiente.

Para conseguir el objetivo de una mayor cohesión económica y social entre los diversos países y regiones de la Comunidad se acordó la reforma y el apoyo financiero a los denominados Fondos estructurales (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), ya creado en el Tratado de Roma.

La política de cohesión territorial llevada adelante por la Unión Europea desde su fundación se ha basado en una estrategia territorial, la cual consiste en un conjunto de medidas que permiten la transferencia de fondos comunes de las regiones con mayor ingreso percapital a las de menor ingreso.

**MODALIDADES DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

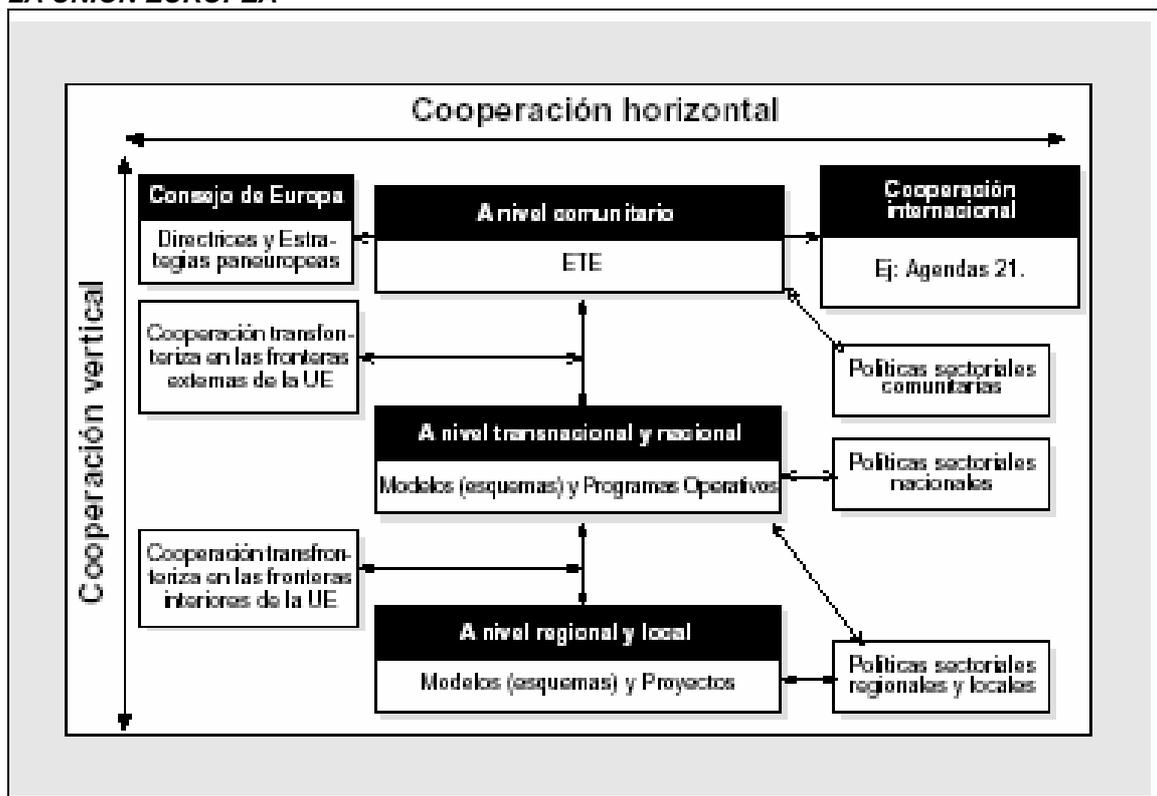


Figura 44 Fuente: UE: ETE, Estrategia Territorial Europea, 1999

“La Estrategia Territorial Europea se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social. Según la definición del Informe Brundtland de las Naciones Unidas, el desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado. Esto implica especialmente armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala. Así, la UE evolucionará paulatinamente desde una Unión económica a una Unión ambiental y a una Unión social, respetando la diversidad regional” (ETE,1999)

Junto a la política redistributiva del ingreso en el que se basa la política de UE se encuentra un proyecto de búsqueda de un proyecto de planificación de la economía basado en el territorio, reconociendo los tres objetivos políticos fundamentales siguientes: cohesión económica y social, conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y competitividad más equilibrada del territorio europeo. Para conseguir un desarrollo más equilibrado en su dimensión territorial, es necesario que estos objetivos se persigan a la vez en todas las regiones de la UE y que se tengan en cuenta sus interacciones.

#### **TRIANGULO DE OBJETIVOS DE LA UE**



Figura 45 Fuente: Estrategia Territorial Europea, 2005

La distribución de los fondos de la Unión Europea se hace en función de los objetivos territoriales. En estos objetivos la dimensión ambiental toma un papel importante en el discurso político de la unión tras la cumbre mundial del medio ambiente de Río de Janeiro, Brasil en 1992.

## DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE LA UE

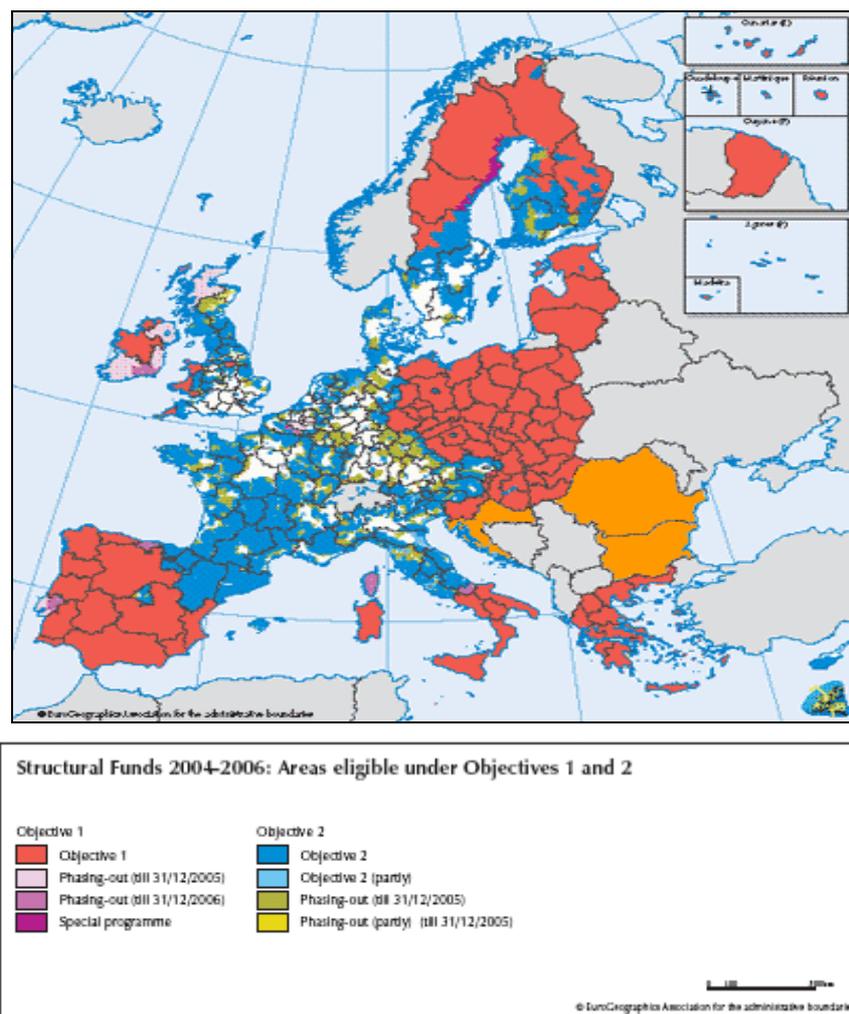


Figura 46. Fuente: UE: ETE, Estrategia Territorial Europea, 2005

Los apoyos de la Unión Europea del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se clasifican en dos objetivos: Objetivo 1, con un producto interior bruto (PIB) inferior al 75% de la media comunitaria, escaso nivel de inversión; tasas de desempleo superiores a la media; falta de servicios a las personas y a las empresas; precaria dotación de infraestructuras de base y Objetivo 2, los cambios en los sectores industriales o de servicios; un declive de las actividades tradicionales en zonas rurales; una situación de crisis en el medio urbano y dificultades que afectan a la pesca.

#### 5.4.1 El Discurso Sustentable en la Planificación del Territorio

En el debate que se abrió a partir de las desindustrialización y deslocalización de los años 80's del siglo XX, se encuentra lo referente al ambiente. Los movimientos ecologistas en Europa se vieron fortalecidos por las condiciones de riesgo eminente en el que vive la sociedad, producto de la contaminación tanto en la industria como en la agricultura.

El parte aguas en esta condición de riesgo de la sociedad industrial lo representa la explosión de la planta nuclear de Chernobyl el 26 de Abril de 1986 cerca de la una de la madrugada en Ucrania.

#### **PLANTA DE CHERNOBYL**

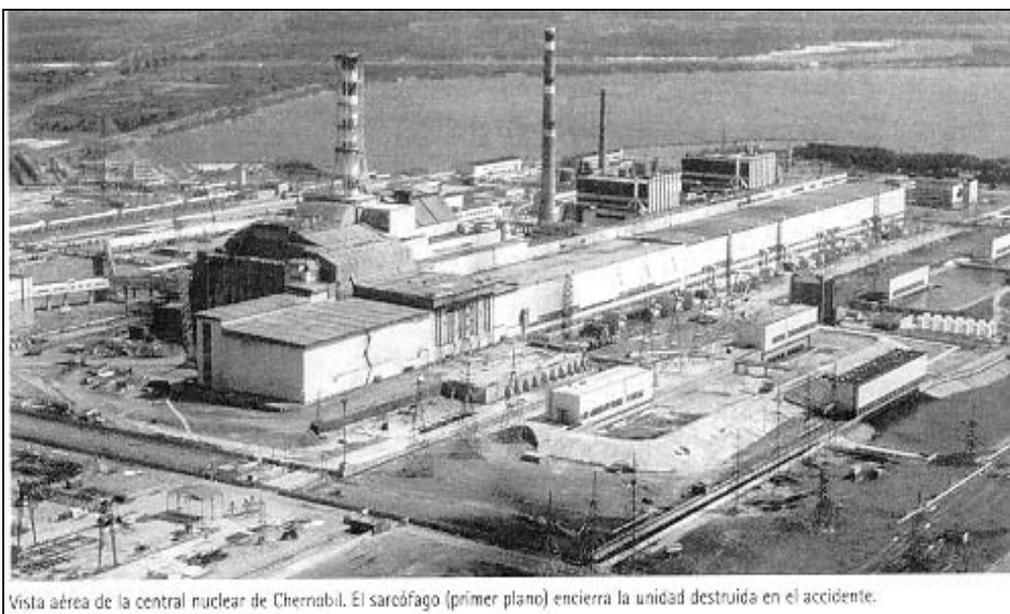


Figura 47 Fuente: <http://www.rotten.com>

Lejos de ser el único accidente ambiental del siglo XX, Chernobyl si fue el más publicitado por la prensa occidental en la Europa capitalista. Este accidente al mismo tiempo soportó la actividad ambientalista de un conjunto de grupos y partidos políticos en los gobiernos parlamentarios.

El ecologismo ha permeado en varias áreas del conocimiento, tanto en las ciencias sociales como naturales, dos vertientes en la opinión académica

se han presentado en la bibliografía especializada de la economía, por una parte, la economía ambiental y por otra parte, la economía ecológica.

Los planteamientos de la economía ambiental y la economía ecológica se contraponen en el papel que ha de jugar el mercado en la definición de las políticas ambientales. Mientras que para la primera posición es pertinente la adecuación del modelo capitalista a la explotación racional de los recursos naturales, para la segunda es la visión del desarrollo del capitalismo lo que se encuentra en el centro de la problemática ambiental, y de ahí que la salvaguarda del ambiente se contrapone directamente con éste.

“La economía ecológica ve al planeta Tierra como un sistema abierto a la entrada de energía solar. La economía necesita entradas de energía y materiales, y produce dos tipos de residuos: el calor disipado o energía degradada (segunda ley de la termodinámica), y los residuos materiales, que mediante el reciclaje pueden ser parcialmente utilizados.” (Cuerdo, 2000)

El debate de lo sustentable, y del desarrollo sustentable en los círculos intelectuales y políticos, por lo menos desde sus implicaciones ambientales tiene su antecedente en 1983, a partir del informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU: *Nuestro Futuro Común*.

“En los años ochentas, las estrategias de ecodesarrollo fueron desplazadas por el discurso del desarrollo sostenible. Si bien esta noción se había insinuado desde los textos de la Estrategia Mundial de la Conservación en 1980 –que sería retomada por las *Estrategias para una vida sociable* (IUCN/UNEP/WWF, 1991)- , fue en *Nuestro Futuro Común* (WCED, 1987) –mejor conocido como informe Brundtland, publicado por la comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo a solicitud de la Secretaria General de las Naciones Unidas para al evaluación de los avances de los procesos de degradación ambiental y la eficacia de las políticas ambientales para enfrentarlos y generar una visión compartida de todas las naciones del orbe sobre las condiciones para alcanzar la sustentabilidad ecológica y supervivencia del género humano-, donde empezó a plasmarse el sentido del desarrollo sostenible.” (Leff, 2004)

Al planteamiento de Enrique Leff, es necesario añadir que el discurso ambiental o ambientalista es retomado a partir de la década de los 80`s por las fuerzas electorales en Europa, lo que lleva a éstas al poder administrativo de

los estados o compartir la toma de decisiones, como es el caso de algunos partidos “verdes” en Alemania, cuyas plataformas electorales son: el ambientalismo y lo sustentable.

En los sistemas parlamentarios, los partidos políticos definen sus plataformas electorales a partir de los elementos discursivos que han de llevar a las urnas al electorado, de manera permanente buscan elementos conceptuales que les permita obtener legitimidad a su actuar sociopolítico, de ahí que el discurso de lo “sustentable”, en una sociedad sensibilizada por los temas ambientales se circunscriba de manera recurrente en parte del debate político para el convencimiento del electorado.

“El sistema capitalista se ha fundado en una racionalidad económica guiada por la maximización de la ganancia y del excedente económico en el corto plazo, así como en el orden jurídico del derecho privado. Este proceso ha tenido una serie de consecuencias en la degradación de los ecosistemas que son el soporte físico y vital de todos los sistemas productivos; asimismo, ha repercutido en la transformación y destrucción de un conjunto de valores humanos, culturales sociales asociados a las prácticas comunitarias de uso de los recursos naturales.” (Leff, 2003)

El concepto de “racionalidad ambiental” que esgrime Enrique Leff (2004) en contrapartida de la racionalidad económica es un esfuerzo desde la filosofía kantiana que el ser humano cuenta con una condición innata por la protección del medio, aspecto en el que rotundamente se equivoca. La relación del ser humano con el ambiente parte de la percepción y la cognición aspectos que son aprendidos a partir de un condición sociocultural, es decir mediada, al hablar de comprensión de la naturaleza, estamos expresando necesariamente por la comprensión de la misma.

“La racionalidad ambiental no es, pues la expresión de una lógica o de una ley (del valor, del mercado, de la entropía, del equilibrio ecológico); es la resultante de un conjunto de normas, significaciones, intereses, valores y acciones que no se dan fuera de las leyes de la naturaleza, pero que la sociedad no se limita simplemente a imitar. Así, la dialéctica entre lógicas opuestas se traduce en una dialéctica social que induce transformaciones del conocimiento y de las bases materiales de los procesos productivos. Es una dialéctica que no se deduce de una ontología de lo real, sino que emerge de una dialógica guiada por la otredad.” (Leff, 2004)

Para Enrique Leff la racionalidad ambiental es innata, esta presente en el ser humano aun antes de la comprensión del medio. En este punto, se hace necesario hacer tres observaciones a las aportaciones que Enrique Leff. La primera, es que el autor parte un análisis de la interdisciplinariedad como condición única para abordar los estudios ambientales; la segunda, es el error de soporte kantiano que tiene el concepto de “racionalidad”, al establecer un origen innato del pensamiento humano y no un devenir histórico del mismo y la tercera, a la que ya hemos referido al principio de esta tesis, la vaguedad en los límites de las disciplinas que interactúan en los modelos inter o intradisciplinarios.

Nuestros planteamientos, en torno al papel que juega la consolidación de conceptos abstractos en la conciencia de los individuos (y definitivamente, el ambiente es uno de ellos), en su condición de soportes indispensables para la interacción social de los grupos, las organizaciones y las instituciones se encuentra en contrapartida con los preceptos de una concepción preestablecida de la realidad social como lo establece en la racionalidad ambiental de Enrique Leff (2004). Para nosotros, la realidad se “desdobla” en su complejidad histórica en la medida que los conglomerados humanos hacen uso de herramientas cada vez más elaboradas para tomar decisiones y resolver problemas de un grado de dificultad mayor, es decir, la humanidad soporta su actividad productiva en conceptos abstractos que le permiten dar una “curva”, una “rodeo” en la solución de los problemas, y pasa necesariamente por la comprensión de los mismos encontrar su solución.

Así, la incorporación de los conceptos de “Ambiente” y “Territorio” al análisis de los procesos productivos, es consecuencia del desarrollo de nuevas tecnologías que permiten una mayor racionalización en la explotación de los recursos naturales (ejemplo de ello son la incorporación de los Sistema de Información Geográfica y los análisis espaciales a partir de Teledetección), lo que necesariamente conlleva a una modificación de las pautas de conducta social con respecto a la relación que esta guarda con el medio en el que se desenvuelve.

En el concepto de racionalidad ambiental de Enrique Leff toma un referente conceptual, en todo caso, de dos condiciones: en primer lugar las modificaciones de los patrones de producción en las cadenas productivas, que se redefinen a partir que se transforman las pautas de consumo de la sociedad, y el segundo aspecto, un conocimiento más preciso de los fenómenos naturales por parte de la sociedad a través de la ciencia. Ambos aspectos le permite al ser humano comprender más cabalmente los procesos de transformación de la naturaleza. En cuanto a los métodos y/o criterios operativos aplicables al sector agroalimentario en particular con el objeto de lograr una producción sustentable, de acuerdo con Cadenas (1995), existen por lo menos seis perspectivas o enfoques diferentes:

- 1.- El enfoque de medición y contabilidad ambiental.
- 2.- La perspectiva del rendimiento sostenido.
- 3.- El criterio de la máxima capacidad de carga.
- 4.- El concepto de la viabilidad de las explotaciones agrarias.
- 5.- El juicio sobre la seguridad e idoneidad del suministro alimentario.
- 6.- La idea de la equidad intra e intergeneracional.

Tales criterios o enfoques pueden ser, para algunos casos, cuantificables, mientras que otros sólo corresponden a indicadores cualitativos y no son excluyentes entre sí. La interacción entre los criterios de sustentabilidad ambiental y los procesos productivos en el campo pasan, necesariamente, por la planificación territorial de las explotaciones productivas en las regiones, y en el contexto de la planificación en una realidad económica poskeynesiana (después de 1960), toda vez que se en esta fecha cuando se presenta la ruptura de las políticas del Estado de Bienestar, como ya hemos mencionado, a partir de la flexibilización de las relaciones obrero patronales, la reducción de la cobertura de la seguridad social, lo que en su conjunto se denominó la revolución neoconservadora. La planificación económica centralizada pasó de moda y la disolución del bloque Soviético corroboró la inexistencia de uno modelo alternativo.

La planificación territorial no es sinónimo de planificación económica, en todo caso, ésta sirve como referente para una adecuada planificación de las regiones geoeconómicas al permitir establecer la vocación y el potencial del territorio para del establecimiento de determinadas actividades productivas, dando coherencia y racionalidad al proceso de planificación económica, y considerando a una actividad como racional a toda aquella explotación responsable de los recursos que reconozca la importancia de su conservación.

“La Planificación Territorial y la Ordenación del Territorio representan un marco idóneo para la incorporación del paradigma ambiental, con su amplia casuística, en los programas de desarrollo territorial, sean estos urbanos o regionales. La nueva concepción del desarrollo sostenible y la urgencia de su implementación en la escala local-regional ofrece una excelente oportunidad para incorporar ya con un gran proceso específico la cuestión ambiental y ecológica en la planificación territorial de manera integrada, en íntima simbiosis y con un proceso paralelo, externo, sectorial, como se ha venido contemplando hasta ahora.” (Allende, 2000)

Para Pujadas y Font (1998) la planificación en el capitalismo puede separarse en una planificación de carácter indicativo y vinculante. La primera, tiene que ver con políticas sectoriales (industrial, agraria, artesanal, turística, comercial y tecnológica) que inciden en el territorio, así como las políticas destinadas a corregir los desequilibrios territoriales; la segunda, corresponde con los procesos de ordenación de los usos del suelo, de los edificios y los asentamientos urbanos. La planificación territorial es parte de la planificación física, la cual es una aproximación general, lo que implica que su carácter es global (incluyente) en una escala regional o subregional, abarcando más de un municipio.

“La planificación territorial ocupa un nivel jerárquico superior en la planificación en cascada. Sus determinaciones deben ser recogidas y desarrolladas por el planeamiento derivado, tanto territorial, como urbano y sectorial. La planificación territorial ordena básicamente ámbitos regionales y subregionales, principalmente sus elementos estructurales, y establece zonificaciones a partir de criterios de homogeneidad y funcionalidad” (Pujadas y Font, 1998)

El paso de la planificación económica a la planificación geoeconómica es aun un tema pendientes. Ello coloca a la planificación para el desarrollo entre

dos tipos de proyectos, por una parte los que considera al medio como un espacio del que hay que arrancar las materias primas y con cual que el hombre “lucha” para obtener la riqueza; y por otra aquellos proyectos que ve en el medio un elemento que define no solo las condiciones en las que se ha de producir o la vocación de los proceso productivos que han influir en el modelo económico, sino además el espacio que permite la incorporación o el rechazo de factores de acumulación del capital (clima, calidad del suelo, capital humano y riesgos derivados).

A pesar de haber transcurrido más de un siglo desde los primeros intentos por establecer periodos históricos en el análisis del desarrollo económico de los pueblos en la historia económica del capitalismo- por lo menos desde el análisis del capital por parte de Carlos Marx –, los modelos socioeconómicos en los que ha sido caracterizado del capitalismo desde el estatismo al neoliberalismo, no han podido incorporar una propuesta que reconozca al territorio y al espacio geográfico en la planificación neoeconómica, aspecto que es aún tarea pendiente con mayor énfasis en los países subdesarrollados.

Hoy se reconoce que en el desarrollo de los pueblos la naturaleza y el territorio son factores “límite” en los que se desenvuelven los aspectos socioculturales y económicos que influyen en la toma de decisiones para la inversión que enajena o catapulta la generación de riqueza y su distribución en las sociedades, aspectos, ambos, que determinan en gran medida el bienestar o la desgracia de dichos pueblos.

El modelo de Planificación Territorial (Figura 48) se aplica principalmente a un nivel municipal o comarcal, definiendo cada uno de los espacios en los cuales habrá de presentarse las actuaciones (desarrollo de proyectos) de la industria y los servicios; basándose en un control restricto del uso del suelo.

**ESQUEMA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

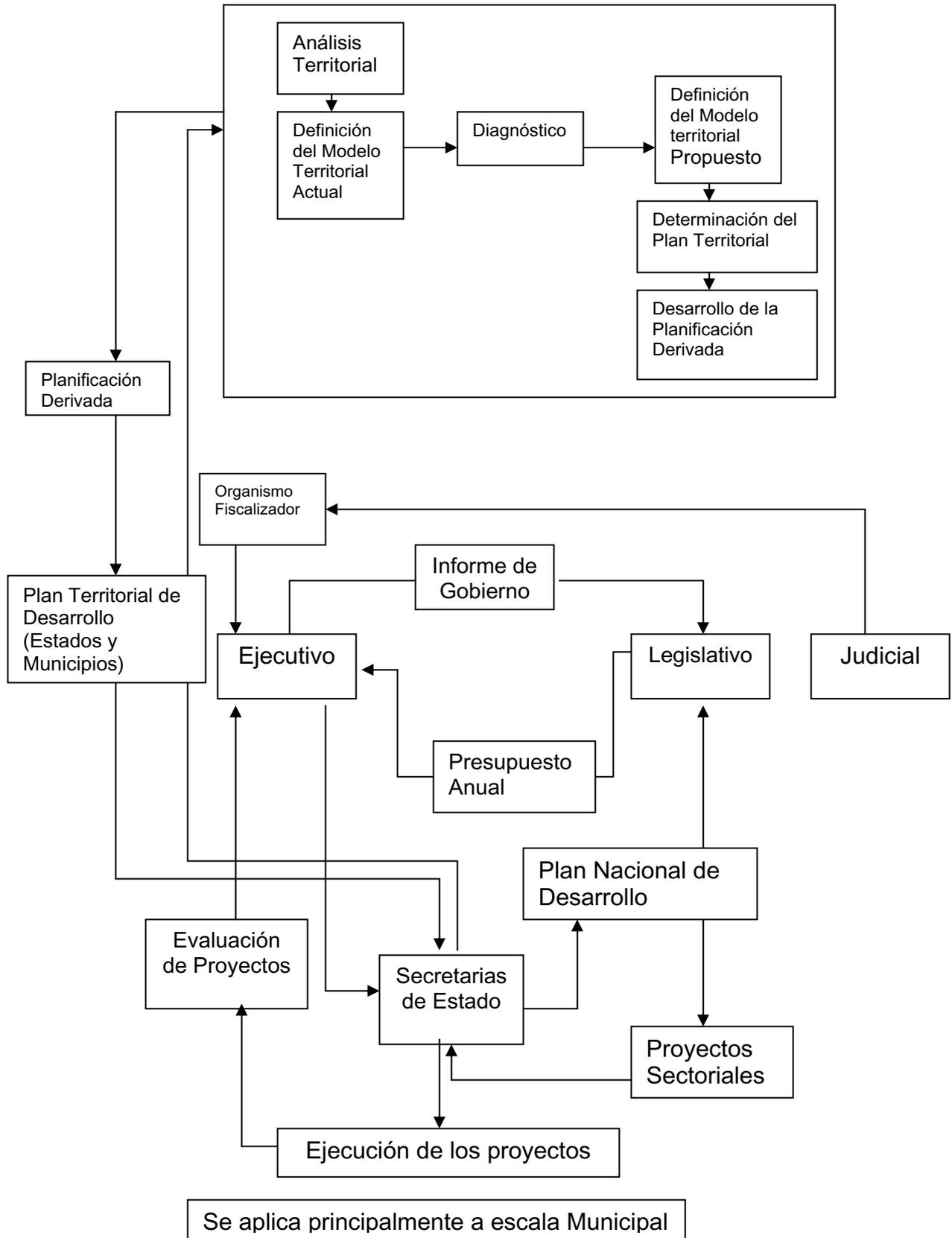


Figura 48. Fuente: Elaboración propia con base en Pujadas y Font, 1998, Ceceña, 1982

Es importante determinar la relación que guardan las teorías económicas con los modelos de Planificación que han sido aplicados para “dirigir” el desarrollo de los pueblos; hemos repasado a lo largo del presente apartado por los cuatro modelos que se han aplicado en el siglo XX y lo que va del XXI en los países desarrollados, buscando definir en cada uno de ellos cuál ha sido la propuesta teórica en la que se sustentan.

#### **MODELOS DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO**

<b>Modelo</b>	<b>Periodo de aplicación</b>	<b>características</b>	<b>Teoría Económica</b>	<b>Conceptos</b>
Planificación Nacional	1920-1990	Unidireccional Multivariable	Marxismo	Centralización Económica
Planificación Participativa	1929-1975	Multidireccional Multifuncional	keynesianismo	Mercado Nacional, Aranceles, New Deal, Estatismo
Planificación Estratégica	1975-	Multifactorial, Unidireccional	Neoliberalismo Teoría Neoclásica	Empresa, Mercado,
Planificación Territorial (Spatial planning)	1999-	Multidireccional y Multifactorial	Teoría Neoclásica, Institucionalismo Económico Economía Espacial	Territorio, Ambiente Cultura Desarrollo

Tabla 33. Fuente: Elaboración propia, 2007

En la Tabla 33, tenemos un resumen de los principales aspectos que definen a cada uno de los modelos de planificación, las teorías económicas en las que tienen fundamento y los principales conceptos que les dan impulso en su aplicación en el espacio económico.

El desarrollo de cada uno de estos modelos y su aplicación ha tenido una difusión mundial, su aplicación ha influido en las formas de organización y de gestión de las estructuras de poder de los pueblos del mundo a lo largo del tiempo. México no es la excepción. La influencia que en el discurso político han tenido los modelos de desarrollo en México, se encuentra reflejada en los nombres de los distintos planes de desarrollo del país, y la carga semántica de los mismos, su aplicación a tenido menos efectividad, pero denominativamente se encuentran presente los conceptos.

## 5.5. La Planeación en el Desarrollo de México

En México ha existido la preocupación por el desarrollo del país, no por su planeación como tal; esto se demuestra a partir de que los gobiernos del país desde la concreción de la independencia en 1824 se concentran en la necesidad de pensar desde la cohesión e integridad territorial, estableciendo para ello, políticas de estado que ponderan, con los instrumentos teóricos de la época, el desarrollo del territorio nacional, aspecto que cobra mayor importancia tras las invasiones que se presentaron en el periodo de 1845 a 1866, tanto por los EE.UU, como por Francia. Lucas Alamán ministro del gobierno liberal fue uno de los principales promotores de la industrialización del país y de una política de población del conjunto del territorio nacional, aún así la política de colonización fracasó, el país perdió la mitad de su territorio y el siglo XIX pasó de largo, manteniéndose las condiciones de desequilibrio regional.

Si el siglo XIX se caracterizó por las invasiones y celadas, el siglo XX para México fue el de la Revolución y la guerra civil durante más de una década (1910-1923). Después de la conflagración, el estado civil emergente buscó establecer una serie de mecanismos que le permitiera conservar el poder en una sociedad enteramente acostumbrada a la desigualdad, de ahí que el primer impulso legitimador del régimen naciente fue la educación pública, obligatoria y gratuita regida por el estado, pero más allá de esta medida, la planeación del desarrollo de México, desde la instauración de la convención de Querétaro en 1917 a la fecha se ha caracterizado por ser caótica, esporádica y sexenal; aunado al hecho de que pocas veces los proyectos de planeación son tomados en cuenta al momento de establecer las decisiones finales de los proyectos a realizar, cuya última palabra es definida por el presidente en turno.

Aún así, la planeación en el país ha presentado la influencia en cada “etapa” de los planteamientos desarrollados en la economía política de los países que conforman al capitalismo avanzado. Esta transferencia sistemática de retazos de modelos, ha llevado a que en el país en no pocas ocasiones se

cuenta con tres o cuatro perspectivas de planeación en los distintos órdenes de gobierno, incluso afirmando que en México siempre ha existido la planeación, sólo que no se llamaba por ese nombre.

“La repetición sistemática y goebbelina, de tal falacia ha llevado a que se diga y a que se crea que desde 1786 en México (Nueva España) se programaron las obras públicas con el fin de resolver dos de los problemas más agudos de “entonces”; la mendicidad y el desempleo. También se afirma que desde el movimiento revolucionario de 1910 el progreso de México “...se sustentó en planes que contenían las premisas condicionantes (de ese progreso)” seguramente basándose en que la Constitución promulgada en 1917 como consecuencia de la Revolución iniciada siete años antes incluyen algunos elementos que permiten argumentar así. (Ceceña, 1982)

Los primeros intentos de planeación económica en México se dan a partir del Primer Plan Sexenal de 1934-1939, desarrollado en el mandato del Gral. Lázaro Cárdenas. Este plan sexenal establece por primera vez una contabilidad nacional de los recursos y la infraestructura del país, especificando cada uno de los aspectos en los cuales el estado intervendría para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Este plan no alcanzó a instrumentarse, por razones diversas, la principal, la carencia de antecedentes en la materia.

Hasta la década de 1980 del siglo XX la política de desarrollo del estado en México consistió en la intervención del estado en los procesos productivos, basándose en un Keynesianismo “a la mexicana”, cuya finalidad era la creación de empleos. Situación que se increpa por el escritor mexicano Gabriel Zaid, “Hay que insistir en que la simple creación de empleos, como simple aumento del producto nacional, no son metas por sí mismas, y ni siquiera medios de asegurar la que pudiera justificarlos: satisfacer las necesidades básicas de consumos de todos.” (Zaid, 1979)

Al retomar la clasificación en las etapas de planificación en México de José Luís Ceceña Cervantes (1982), que considera básicamente cinco, hemos añadido tres más, que son las que corresponden al momento actual en el país, y que tienen que ver con el salto al neoliberalismo, así tenemos ocho momentos en la planificación en México:

- I. Planificación económica por el purito de planificar 1928-1946
- II. Planificación Económica con base a obtener préstamos internacionales 1947 -1958
- III. Planificación Económica hacia Cambios Estructurales
- IV. Planificación Económica de un Gobierno en “Transición” hacia lo mismo 1971-1976
- V. Planificación Económica al Revés
- VI. El Salto al Neoliberalismo 1982-1988
- VII. Lo mismo pero peor 1994-2000
- VIII. El limbo administrativo 2000-2006

Cada una de las “etapas” en el desarrollo de la planificación en el país se soporta en un modelo de planificación emergente en el mundo académico internacional, que de manera paulatina se difunde en el conjunto de los países subdesarrollados, incluido México. Así tenemos que, en los primeros años de la planificación -década de 1920- se intentó llevar a cabo una planificación nacional basándose en modelos importados de los países socialistas emergentes en Europa del Este (URSS principalmente); quizás la única etapa en la que el país estableció una política de desarrollo propia. Las siguientes etapas de planificación han significado una mayor dependencia de los modelos externos de planificación económica en el país.

El conjunto de los demás modelos forman parte de las tendencias de planificación en cada momento histórico, pero siempre, tal y como lo expresó en su momento José Revueltas en 1958, al referirse a la democracia en el país: “De este modo cuando se nos presentan aquellas cosas cuyos rasgos especiales no podemos o no queremos analizar, en seguida las remitimos al expediente de que se han producido, de que se producen “a la mexicana”, lo cual parece explicarlo todo, pero en la práctica no es sino un simple escamoteo de lo que constituye su naturaleza verdadera.”, así la planificación en México está hecha como el país: a retazos.

## ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION ECONOMICA EN MÉXICO

Año	Plan de Gobierno
<b>I. Planificación económica por el purito de planificar 1928-1946</b>	Primer Plan Sexenal 1934-1939
	Segundo Plan Sexenal 1941-1946
	Consejo Nacional de Estadística 1928
	Consejo Nacional de Economía 1928
	Primer Congreso Nacional de Planeación 1930
	Ley sobre planeación de la República 1930
	El Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos 1933
	Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos 1941
	Comisión Federal de Planificación Económica de 1942
	Consejos Mixtos de Economía Regional 1942
<b>II. Planificación Económica con base a obtener prestamos internacionales 1947 - 1958</b>	Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias descentralizadas, periodo 1947-1952 (Tercer Plan Sexenal 1947-1952)
	Comisión Nacional de Inversiones 1948
	Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica 1951
	La Comisión Mixta México –BIRF 1951
	Comité de Inversiones 1953
	Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953- 1958 (Cuarto Plan Sexenal 1953-1958)
	Comisión de Inversiones, 1954
	Programa de Inversiones Públicas 1957-1958
Diagnostico Económico Regional 1958 – 1965	
<b>III. Planificación Económica hacia Cambios Estructurales</b>	Secretaria de la Presidencia 1959
	Proyección de Metas Globales de Crecimiento Económico 1965 y 1970
	Las Proyecciones Sectoriales de Crecimiento de la Economía Mexicana 1965 y 1970
	Plan de Acción inmediata 1962-1964
	La Alianza para el Progreso 1961
	Programa Revisado para 1963-1965
	Proyecto de Ley Federal de Planeación 1963
	Plan de Acción conjunta en el Comercio Exterior de México 1963
	La Planificación del Financiamiento Económico de México 1964-1970
	Plan Nacional de Desarrollo Económico Social 1966-1970
	Programa del Sector Público 1966-1970
	Zonificación de México para la Planeación Económica y Social 1965
	La Subcomisión de Inversión – Financiamiento 1967
	Consejo Nacional de Planeación 1970
Modelo de Política Económica para México 1970	

Tabla 34 Fuente: Elaboración propia a partir de Ceceña, 1982

## ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION ECONOMICA EN MÉXICO

(Continuación de la tabla)

Año	Plan de Gobierno
<b>IV. Planificación Económica de un Gobierno en “Transición” hacia lo mismo 1971 – 1976</b>	Programa de Inversión – Financiamiento del Sector Público Federal 1971 – 1976 (Quinto Plan Sexenal 1971 – 1976)
	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 1970
	Instituto Mexicano de Comercio Exterior 1970
	La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1970
	Las Comisiones Internas de Administración, 1971
	El Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular 1971
	Los Comités del Desarrollo Económico de los Estados
	La Comisión Coordinadora para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec
	La Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres 1973
	Los Comités de Promoción Económica
	La Comisión Nacional de Desarrollo Regional 1975
	La Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público 1975
	La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Industrial 1976
	La Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario 1975
	El Plan Nacional Hidráulico 1975 – 2000
	El Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 1976 – 1982
	Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974 – 1980
Plan Básico de Gobierno, 1976 – 1982 (Séptimo Plan Sexenal, 1976 – 1982)	
<b>V Planificación Económica al Revés</b>	La Reforma Administrativa 1977
	La Planificación Económica Sectorial 1977 – 1982
	La Estrategia Global para el Desarrollo 1978 – 1982 (Segundo Plan Quinquenal 1978 – 1982)
<b>VI El Salto al Neoliberalismo 1982-1988</b>	Programa de Privatización de Empresas Estatales, Ley de Aguas Nacionales, Reestructuración Administrativa
<b>Salto al Vacío 1988-1994</b>	Programa Solidaridad, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Ley de Equilibrio Ecológico, Ley de Aguas Nacionales, Modificación del Artículo 27 Constitucional.
<b>Lo mismo pero peor 1994-2000</b>	SEDESOL, Escalera Náutica, Plan Puebla-Panamá, Progresá
<b>El limbo administrativo 2000-2006</b>	Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Programa Progresá, Ley de Aguas Nacionales, Programa de Microregiones, Seguro Popular

Tabla 34 Fuente: Elaboración propia a partir de Ceceña, 1982

El modelo implementado que más se impulsó en el primer Plan Nacional de Desarrollo 1934-1939, fue la planificación por cuencas hidrológicas. Se aplicaron los planes de desarrollo para las cuencas del Río Lerma, Chapala, El Fuerte.

Durante años, y hasta la fecha, los intereses políticos se cruzan con los intereses económicos en el estado mexicano, unos cuantos son beneficiarios de las regalías del erario público, mientras millones de desposeídos tienen como única garantía el formar parte de la reserva de mano de obra para los grandes capitales nacionales y extranjeros; viviendo en la marginación, el subempleo y el desempleo.

“La esencia del contrato social en México, es el bálsamo que apacigua los ánimos, concilia los espíritus y resuelve las contradicciones, es el dinero estatal. No quedan fuera sino los marginados: unos cuantos testarudos y los millones que tuvieron la mala suerte de nacer huicholes, tarahumaras, etc., para los cuales no hay sino la vaga esperanza de que vayan siendo integrados, no se sabe cómo: a pesar del fantasma de la violencia (que también sirve para hacer comerciales), los marginados no tienen voz, ni voto, ni posibilidades realistas de insurrección.”(Zaid, 1979)

Como ya hemos mencionado la planeación del estado Mexicano se ha caracterizado por la centralización y al mismo tiempo la dispersión de las iniciativas, lo que da como resultado esfuerzos que no inciden en la eliminación de las desigualdades de la sociedad mexicana.

El gran pendiente en la política económica nacional es la existencia de un planeación regional coherente. Desde 1982 la política económica de México de manera unilateral se definió hacia el mercado internacional. Con la apertura comercial se presentó en el país una política de administración pública tendiente a la descentralización de las funciones administrativas de la federación hacia los estados.

“A partir de 1988, el proceso descentralizador mexicano se orientó menos al fortalecimiento institucional de la descentralización y más a intentar un proceso descentralizador de la sociedad civil, a partir del Programa Nacional de

Solidaridad (Pronasol). De hecho, se podría interpretar para el caso mexicano que, en los periodos 1970-1976 y 1976-1982, se desarrollaron las iniciativas enfocadas a la desconcentración administrativa; en el periodo 1982-1988, se profundizó en el proceso de la descentralización gubernamental; y en este último, 1988-1994, se intentó un avance hacia la descentralización enfocada a la sociedad civil, a partir de las iniciativas como Pronasol.” (Cabrero, 1998)

Este cambio en la administración pública se aparejó con la reforma al Artículo 115 constitucional para dar mayores recursos económicos y políticos a los municipios para la administración, pero no significó una descentralización de la toma de decisiones en materia de construcción de identidades locales. La crisis económica de 1995 dio por terminados los “esfuerzos” descentralizadores del país.

Los Estados Unidos Mexicanos se divide en 2.482 municipios (Figura 53), la mayor parte de los cuales se concentra en el centro y sur del país, los municipios han existido desde la constitución política de 1857, pero la centralización, producto en un primer momento de la salvaguarda de la integridad territorial del país en el siglo XIX, paso a ser en el siglo XX sinónimo del presidencialismo imperante en la nación.

“La política local, por consiguiente, no sólo consiste en las actividades locales relacionadas con cuestiones de política nacional, sino que conlleva a un determinado margen de acción dentro de los límites de la entidad local del gobierno, en lo que se refiere a la selección de autoridades y en la elaboración y ejecución de la política gubernamental.” (Cabrero, 1998)



Figura 49 Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, 2005

¿Qué detienen la descentralización administrativa, política y económica de México? Es una paradoja: lejos de significar para México que la descentralización trae como consecuencia el aumento de la democracia y la participación en las localidades, en la historia del país ha sucedido lo contrario, en momentos en que éste se encuentra en condiciones de un centro débil, los cacicazos locales han fragmentado a la sociedad, estableciendo la agenda de las oligarquías locales frente a los intereses de las comunidades y los ciudadanos.

Dos proyectos ejemplifican la intervención del modelo de libre mercado en el territorio en México. Son El Plan Puebla Panamá y La Escalera Náutica, ambos promovidos en los sexenios de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006), estos planes consisten en establecer corredores económicos que garantizan la circulación de los capitales en el territorio nacional a través de establecer zonas geográficas cuya infraestructura pública permite la especulación inmobiliaria, pero no la productividad.

La planificación de México, al igual que la de toda América Central y el Caribe esta volteando siempre a los EEUU, de ahí que no es extraño percibir a esta región enteramente dependiente de las medidas económicas de ese país.

*AMÉRICA PARA LOS AMERICANOS*

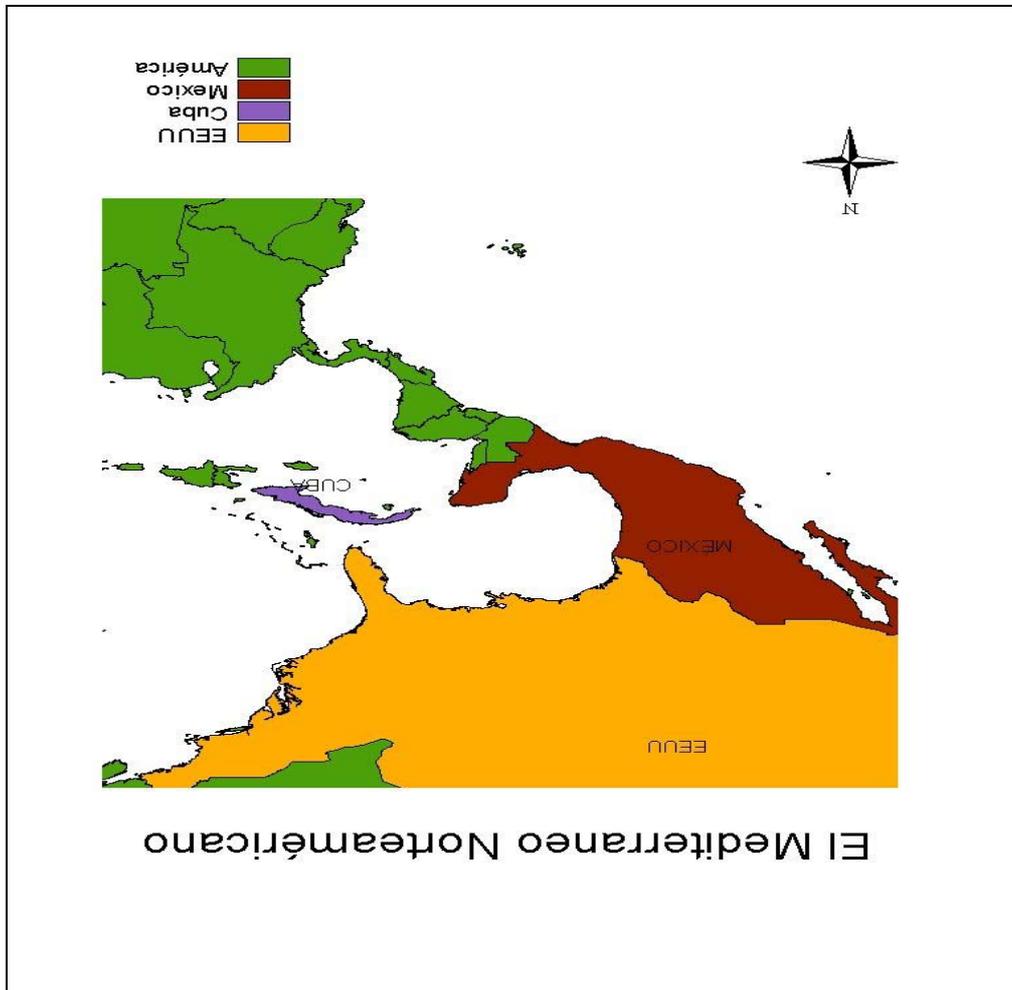


Figura 50 Fuente: Elaboración Propia a partir de Chaliand y Rageau, 2001

Los geógrafos Chaliand y Rageau (2001) han invertido el mapa de América del Norte (Figura 50) para mostrar al público la "mirada desde el este" que los estrategas estadounidenses tienen de la región del Caribe, Centroamérica y México en referencia a sus riquezas naturales y como el mejor punto de paso hacia el pacífico. Sin esta percepción geográfica de América resulta difícil comprender por qué la actual "saturación" del flujo comercial en el canal de Panamá busca resolverse reorganizando Centroamérica y México a través del Plan Puebla Panamá.