

# Los escenarios de la planeación económica



Adalberto Ceballos

*Biblioteca*  
**Universidad Veracruzana**

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

*Biblioteca*

---

LOS ESCENARIOS DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

*Raúl Arias Lovillo*

Rector

*Porfirio Carrillo Castilla*

Secretario Académico

*Víctor Aguilar Pizarro*

Secretario de Administración y Finanzas

*Leticia Rodríguez Audirac*

Secretaria de la Rectoría

*Agustín del Moral Tejeda*

Director General Editorial

**Adalberto Ceballos**

**LOS ESCENARIOS  
DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA**



**Universidad Veracruzana**  
**Dirección General Editorial**

*Biblioteca*

Xalapa, Ver., México

2012

Diseño de portada: Lizeth Pedregal

Imagen de portada: *Garrafa y libro*, de Juan Gris, 1920

Clasificación LC: HC135 C42 E7 2012

Clasif. Dewey: 338.972

Autor: Ceballos, Adalberto.

Título: Los escenarios de la planeación económica /  
Adalberto Ceballos.

Edición: Primera edición.

Pie de imprenta: Xalapa, Ver., México : Universidad  
Veracruzana, 2012.

Descripción física: 203 p. ; 21 cm.

Nota: Bibliografía: p. 195-203

ISBN: 9786075021324

Materias: Planificación regional--México.  
Administración pública--México.  
Planificación estratégica.  
México--Política económica

DGBUV 2012/10

Primera edición, 24 de febrero de 2012

© Universidad Veracruzana  
Dirección General Editorial  
Hidalgo 9, Centro, Xalapa, Veracruz  
Apartado postal 97, C. P. 91000  
diredit@uv.mx  
Tel/fax (228) 818 59 80, 818 13 88

ISBN: 978-607-502-132-4

Impreso en México  
Printed in Mexico

## INTRODUCCIÓN

La planeación económica en un tema que ha estado sobre la mesa de las discusiones, de la ciencia económica, desde hace mucho tiempo aunque, es preciso reconocerlo, con significados divergentes; de allí que en la actualidad resulte bastante familiar. Con este trabajo se pretende abordar esta cuestión buscando sentar las bases de una visión más objetiva, por sustentarse en los hechos observados en la realidad, y, por tanto, capaz de dar cuenta de la experiencia reciente en esta materia, en el marco de las relaciones sociales de producción capitalistas, a la vez que permita visualizar las formas que pueda tomar su práctica en un futuro inmediato.

Evidentemente en este ejercicio juega un papel fundamental la actividad realizada por los agentes económicos (el Estado, la empresa, la familia, etc.) en su práctica cotidiana; se parte de una revisión de lo que se está haciendo en materia de gestión, para adecuar el desempeño de estos agentes a las exigencias impuestas por el mercado, de tal manera que se maximice la eficiencia técnica (productividad y competitividad) y económica (rentabilidad y acumulación). El rescate de este *performance*, en tanto reflejo y expresión de la práctica económica, constituye un paso fundamental pues representa el sustrato donde se manifiesta la *planeación real*, con sus alcances y limitaciones, el cual se erige en el referente inmediato para construir *una interpretación teórica acorde con las realidades observadas*.

La justificación de un trabajo de esta naturaleza radica en que se ha producido una gran diversidad de opiniones en cuanto al contenido y significado de la planeación económica, según el enfoque y la perspectiva teórica asumida; de allí se

ha derivado una extensa literatura, en escala internacional, que permite reconocer tres posturas principales, a saber: la planeación en el capitalismo desarrollado, la planeación en las economías centralmente dirigidas y la planeación en los países capitalistas atrasados de América Latina; distinguiéndose en los países de orientación capitalista, lo mismo desarrollados que subdesarrollados, dos niveles principales de análisis: uno, de carácter macroeconómico que identifica a la planificación con la política económica asumida por el Estado y, otro, de tipo microeconómico que concibe a la planeación como una práctica empresarial con diversos matices: *la planeación estratégica*, por la preeminencia que tendría el diseño de la estrategia en la elaboración del plan; *la planeación prospectiva*, por ocuparse la planeación, necesariamente, de los escenarios futuros de los agentes involucrados; *la planeación por objetivos*, en cuyo caso el proceso planificador se centra en la definición y logro de los objetivos particulares de la entidad planificadora, etcétera.

Según veremos más adelante, no existen los elementos teóricos y metodológicos suficientes para sostener tal diversidad de interpretaciones acerca de la teoría y práctica de la planeación económica, esta confusión surge del hecho de contemplar a la planeación como una práctica espontánea, pragmática, carente de un soporte real que la vincule con el desarrollo histórico de la sociedad (el mundo material) mediante el cual pudiera adquirir un carácter científico; situación que ha propiciado que los estudiosos de la planificación económica se queden con la percepción de estar creando un campo propio, con su respectivo bagaje teórico y metodológico (a veces hasta excluyente), para la práctica de la planeación con la subsecuente indeterminación en cuanto a su contenido y significado.

En esta investigación se expone el origen de la planeación económica, sus determinantes y principales requerimientos; de tal suerte que se pueda elaborar una interpretación teó-

rica y metodológica más envolvente a partir de las realidades conocidas con lo cual, se espera, adquiera el carácter de una categoría histórica, construida a partir de la experiencia del desarrollo del modo de producción capitalista, con un fuerte soporte técnico que le dé una fundamentación científica.

La ausencia de un trabajo con estas características ha propiciado una terrible ambigüedad en cuanto al significado de la planeación económica; desde la perspectiva de la ciencia económica la planeación ha sido tratada como una disciplina que, naturalmente, alcanza una cobertura de toda la economía nacional, sin detenerse a reflexionar acerca de la pertinencia de tal enfoque en cuanto a la racionalidad económica observada en una economía de mercado.

Esta situación ha dado por resultado un sistema de flujos y reflujos de ideas donde *se sobreponen distintas interpretaciones*, con sus respectivas áreas de influencia, más o menos independientes y hasta excluyentes; su vigencia va acompañada de un escenario social, político y económico que las nutre y sostiene con una valoración que cobra sentido en una perspectiva sistémica. Es decir, la planeación se convirtió en un componente estratégico de una forma de organización social (capitalismo y socialismo) que le da forma y contenido; de esta manera la planeación se ha llegado a “legitimar”, en cada sistema económico, a partir de un posicionamiento teórico, metodológico e ideológico que le da sentido y razón de ser; fuera de eso, solo existen descalificaciones que, en sentido estricto, acaban por imposibilitar una definición para la planificación.

En consecuencia, la propuesta que aquí se presenta constituye un ejercicio fascinante pues al mismo tiempo que ofrece la oportunidad de indagar el desarrollo reciente de la práctica económica, en el contexto de una forma de organización social (la economía de mercado), permite contrastar esa experiencia con la racionalidad económica subyacente en las relaciones

sociales de producción capitalistas; de tal manera que se puedan bosquejar los escenarios por donde transcurre la práctica de la planeación económica.

Esta guía metodológica será de gran utilidad a la hora de confrontar las diversas interpretaciones producidas, hasta ahora, acerca de la planeación; para poder, finalmente, establecer un objeto de estudio que, *mutatis mutandis*, sea reconocido y aceptado por la mayoría de los estudiosos de la ciencia económica y así combatir el caos teórico y metodológico imperante en esta disciplina.

Esta es una de las principales contribuciones de la presente obra al estudio de la planeación económica, toda vez que las exclusiones producidas a causa de la existencia de “áreas de influencia” para cada interpretación ha dado por resultado encaillamientos que muy poco ayudan a comprender la problemática económica actual; sobre todo cuando se acrecienta la necesidad de promover estudios multi y transdisciplinarios a efectos de lograr una explicación integral de este fenómeno económico.

El esquema metodológico de este trabajo contempla tres fases principales: en una primera etapa, se plantea el estudio de las raíces de la planeación económica en su vinculación con las relaciones sociales de producción capitalistas y su racionalidad económica; en un segundo momento, se revisan los espacios y requerimientos de la planificación y, finalmente, en una tercera etapa se expone la formalización del proceso de planeación, en términos generales, y sus características en el ámbito de la gestión estatal.

Este trabajo tiene un mercado muy amplio y se encuentra dirigido, principalmente, a los estudiosos de la economía y a todas aquellas personas con responsabilidades en el diseño e implantación del proceso de planeación, lo mismo en el ámbito de la empresa privada como en el de la gestión pública.

*Adalberto Ceballos*

# I. EL SIGNIFICADO DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

## Introducción

El tema de la planeación<sup>1</sup> se encuentra sujeto a una revisión permanente en virtud de las exigencias que pesan sobre ella en términos de la eficiencia técnica y económica de la empresa, en lo particular, y de las relaciones sociales de producción capitalistas, en lo general; esta situación tiene su origen en la necesidad permanente de mejorar el funcionamiento de cada uno de los agentes económicos tanto en el ámbito de las economías regionales, así como en el del sistema capitalista en su conjunto.

En esta perspectiva la planeación económica está asumiendo responsabilidades crecientes que la elevan a la categoría de instrumento técnico para la optimización de los agentes económicos, en las relaciones sociales de producción capitalista, caracterizadas por la competencia y la exigencia creciente de maximizar la cuota de ganancia. A partir de allí se ha generado una diversidad de interpretaciones que presentan a la planificación como exclusiva de la empresa privada,<sup>2</sup> por una parte, y, por la otra, como privativa de una cobertura superior que involucra a la globalidad del sistema económico (la economía nacional), en cuyo caso pasa a ser una atribución del Estado.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> En este documento se utilizarán indistintamente los conceptos de planeación y planificación económica, por considerarlos equivalentes.

<sup>2</sup> La concepción de la planeación estratégica, como una función administrativa, abocada a optimizar la gestión empresarial.

<sup>3</sup> La economía nacional como ámbito exclusivo de la planificación; fuera de allí, no puede existir esta disciplina económica. Ezequiel Ander-Egg,

Así se ha originado un debate, todavía por deslindarse, debido a la ambigüedad existente en cuanto “al objeto de estudio de la planificación”,<sup>4</sup> una ambigüedad que adquiere tintes sociales, políticos y económicos de gran trascendencia cuando organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina –CEPAL– y estados, como el mexicano, adoptan a la planificación como una disciplina de cobertura nacional derivándose de allí recomendaciones de política económica, en el caso de la CEPAL, y disposiciones en la legislación, en el caso del Estado mexicano, que elevan a rango constitucional su práctica<sup>5</sup> donde el gobierno federal, el estatal y el municipal se comprometen a elaborar un plan de desarrollo en su jurisdicción territorial, para cada periodo de gobierno.<sup>6</sup>

Esta situación no tendría mayor relevancia de no ser por sus implicaciones en la práctica política y económica, al nivel de la gestión pública y de la conformación institucional del Estado mexicano derivándose de allí estructuras operativas altamente burocratizadas, costosas e ineficientes en virtud de que el objeto de estudio reconocido de la planificación (la globalidad de la economía nacional) no refleja las realidades del modo de producción capitalista cuya unidad operativa, por excelencia, es la individualidad de sus agentes económicos.

---

*Introducción a la planificación*, pp. 38 y ss.; ILPES, *Discusiones sobre planificación*; Gonzalo Martner, *Planificación y presupuestos por programas*.

<sup>4</sup> Zbigniew Kozikowsky, *Técnicas de planificación macroeconómica*, pp. 11-23; Bernardo Peña Trapero, “Reflexiones sobre planificación y el estado de bienestar”.

<sup>5</sup> En el artículo 26 se estipula que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 21.

<sup>6</sup> Ley Nacional de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983, Artículo 21; y Ley de Planeación del Estado de Veracruz-Llave, *Gaceta Oficial*, Artículos 12 y 26.

Ante esta situación, se plantea aquí la necesidad de estudiar los fundamentos teóricos y empíricos de la planificación económica a efectos de integrar una línea de investigación que permita sentar las bases de una interpretación más acorde con la realidad observada, en la economía de mercado, y que contribuya a mejorar la gestión de los agentes económicos; sobre todo cuando la experiencia de la planeación en las economías centralmente dirigidas (Rusia, China, Checoslovaquia, etc.)<sup>7</sup> y la planeación de la economía nacional en los países capitalistas desarrollados (EU, Francia, Japón, etc.)<sup>8</sup> ha demostrado su inoperancia.

Frente a esta situación queda una sensación de desencanto, respecto de la teoría y práctica de la planeación en el ámbito de la economía mundial, cuando se fincaron sobre ella expectativas elevadas, en términos del desarrollo económico, que no han sido ratificadas por la experiencia histórica conocida; este balance es particularmente válido en América Latina donde la CEPAL propuso un modelo económico: la industrialización sustitutiva de importaciones, cuyo operador sería el Estado mediante una rectoría económica sustentada en la planificación del desarrollo como instrumento racionalizador de todo el modelo.

En esta categoría se ha producido una literatura abundante, la planificación del desarrollo se le llama, y tiene como propósito sistematizar la política económica estatal que dé rumbo y dirección a la gestión de la economía nacional, en un

---

<sup>7</sup> R. Bieloúsov, *Gestión planificada de la economía socialista*; Michael Ellman, *La planificación socialista*; Oskar Lange, *Economía socialista y planificación económica*; Charles Bettelheim, *Planificación y crecimiento acelerado*.

<sup>8</sup> Jan Tinbergen, *La planeación del desarrollo*; W. Arthur Lewis, *Teoría de la planificación económica: los fundamentos de la política económica*; Stuart Holland (coord.), *La superación de la planificación capitalista*.

esfuerzo continuo y renovado por acceder al desarrollo económico mediante la remoción de los obstáculos estructurales (la reforma agraria, la reforma fiscal, el sector externo, el aparato de Estado, etc.), que bloqueaban aquel desarrollo.<sup>9</sup>

En la formalización del proceso de planificación, para la economía nacional, existe una amplia experiencia que incluye la elaboración de planes nacionales, sectoriales y regionales pues, al menos en un sentido estrictamente metodológico, el sistema de planeación nacional asume una estrecha coordinación entre estos planes.<sup>10</sup>

Sin embargo, en la práctica se cuentan muy pocos avances en esta modalidad de la planificación, en virtud de tratarse de planes elaborados sobre la base de una racionalidad económica inexistente, válida para la totalidad de la economía nacional, a la cual deberá subordinarse el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos individuales; y *esta eventualidad es técnicamente imposible* en una economía de mercado. El costo de esta experiencia, en términos sociales, políticos y económicos, ha sido muy elevado para los países latinoamericanos; el modelo de industrialización sustitutiva y la planificación del desarrollo, en los marcos establecidos por la CEPAL, carecieron de los fundamentos teóricos y metodológicos que les dieran viabilidad.

---

<sup>9</sup> Fernando H. Cardoso, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel (coords.), *El pensamiento de la CEPAL*; José Medina Echavarría, *La planeación en las formas de racionalidad*; Wang Chunzheng, “Tratar bien la relación entre planificación y mercado, profundizando sin cesar la reforma del sistema de planificación”; José Silvestre Méndez Morales, *Economía y la empresa*.

<sup>10</sup> ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*; Horacio Flores de la Peña *et al.*, *Bases para la planeación económica y social de México*, pp. 139 y ss.; ILPES, *Discusiones sobre planificación*, *op. cit.*, pp. 50 y ss.; Javier Delgadillo Macías, “El papel emergente de la planeación del desarrollo regional en México: acciones para su implementación”, *Territorio y Economía*, pp. 10-18.

Los desencuentros en esta materia están produciendo mucha inquietud, cargada con una sensación de frustración y desaliento, que pone en el centro del debate la pertinencia de esta modalidad de la planificación, cuando se creyó que mediante su práctica se derribarían los obstáculos estructurales que impedían el desarrollo económico (diagnóstico cepalino); esta discusión, bastante legítima por cierto, plantea una serie de interrogantes, a saber:

- ¿La planeación es una atribución exclusiva del estado?
- ¿Es sostenible una teoría y práctica de la planificación, sustentada en una racionalidad envolvente para toda la economía, en un sistema capitalista?
- ¿Dispone el Estado de la fuerza de propulsión para producir el crecimiento y el desarrollo económico?, etcétera.

Una respuesta negativa a estas preguntas, como sugiere la experiencia histórica del modo de producción capitalista, conduce a la exploración de otros terrenos para proponer nuevos escenarios en esta disciplina económica.

## **El origen de la planificación**

El tema de la planificación ha estado presente desde hace mucho tiempo en la práctica económica;<sup>11</sup> sin embargo, es con el desarrollo y consolidación del modo capitalista de producción, hacia finales del siglo XVIII, cuando esta disciplina adquiere la fuerza

---

<sup>11</sup> En la antigüedad la realización de grandes obras como acueductos, carreteras, pirámides, etc. requirió de un trabajo cooperativo, planificado, donde se integró el esfuerzo de una colectividad; sin embargo, esta forma de organización era excepcional y no trascendió al ámbito social y económico de culturas como la griega, la romana, la azteca, etc. porque su estructura económica “no la requería”.

suficiente para erigirse en una exigencia, para los agentes económicos, en aras de conseguir los estándares de productividad y de competitividad impuestos por la competencia en el mercado.

El desarrollo de la economía de mercado ha sido bastante lento y desigual, en su dimensión espacial, propiciando una geoeconomía cargada de asimetrías, tanto en el ámbito de las economías nacionales como en el internacional; en este proceso, la revolución industrial jugó un papel importante pues

... fue asunto no sólo de tecnología sino también de economía: consistió en cambios en el volumen y en la distribución de la riqueza, a la vez que en los métodos por los cuales dicha riqueza se dirigió hacia fines específicos. Hubo, en realidad, una estrecha conexión entre los dos movimientos. Sin las invenciones la industria hubiese tal vez continuado su lento progreso –aumentando las compañías, extendiéndose el comercio, mejorándose la división del trabajo y haciendo de los transportes y finanzas sistemas más especializados y eficaces–, pero no habría habido revolución industrial. Por otra, sin los recursos recién descubiertos las invenciones muy difícilmente se hubieran realizado, y su aplicación hubiese sido muy limitada.<sup>12</sup>

En este periodo de consolidación del mercado se acumuló una experiencia, en materia de gestión económica, que “la teoría disponible sobre la planeación” no recoge produciéndose rezagos y extravíos tan grandes pues, aún en la actualidad, se le sigue considerando una disciplina que para ser útil deberá abarcar a la totalidad de las economías nacionales donde el Estado aparece como el agente responsable de la implantación de estos procesos;<sup>13</sup> en esta perspectiva analítica la planeación

---

<sup>12</sup> T. S. Ashton, *La revolución industrial: 1760-1830*, p. 112.

<sup>13</sup> En una perspectiva internacional, entre las principales concepciones sobre la planificación, se pueden identificar las siguientes: la socialista

se convierte, de origen, en un asunto de Estado lo cual significa que, fuera de allí, no puede existir; esta es la postura asumida por la CEPAL, en la región latinoamericana, a cuya sombra se han formado generaciones de economistas con todas las implicaciones derivadas de tales concepciones (la elaboración de planes nacionales de desarrollo, en la economía de mercado, cuando la gestión económica del capital ocurre en otra parte —la empresa privada).

Esta situación ha traído por resultado un problema a la hora de definir el fenómeno de la planeación pues la condición de exclusión que asume el socialismo (la racionalidad económica a escala de toda la sociedad), el capitalismo desarrollado (estabilización y crecimiento económico) y la CEPAL (el cambio estructural) conduce a la imposibilidad de un consenso en cuanto al contenido y significado de esta disciplina económica (una definición para la planeación), determinada por la experiencia histórica del capitalismo; la teoría y práctica de la planeación no puede quedar sujeta, de conformidad con el discurso disponible, a este sistema de vasos estancos donde el sentido de pertenencia, a cada una de estas concepciones, se resuelva de manera fortuita, negando todo lo demás.

Por otra parte, en las economías de mercado se ha aludido a la planeación desde la perspectiva de la empresa privada como un instrumento de la administración (las funciones administrativas: la planificación, la organización, el desarrollo de personal, la dirección y el control)<sup>14</sup> ante el pragmatismo

---

(Oskar Lange, Charles Bettelheim, R. Bieloúsov, etc.), la capitalista (Jan Tinbergen, Arthur W. Lewis, Albert Waterston, etc.), la cepalina (Raúl Prebisch, Carlos Matus, Ricardo Cibotti, etc.); todas construidas a partir del reconocimiento de que el agente responsable de diseñar e implementar el proceso de planeación sería el Estado. Adalberto Ceballos, *Planificación económica y cambio social en América Latina*, pp. 15-52.

<sup>14</sup>Harold Koontz y Cyril O'Donnell, *Curso de administración moderna: un análisis de las funciones de la administración*, pp. 54 y ss.

para resolver el problema de la gestión del capital; desvinculándola del desarrollo histórico de este modo de producción, lo cual produce una visión superficial, carente de todo contenido teórico.<sup>15</sup> Así, la planeación económica se presenta, en el ámbito de la empresa privada en las economías de orientación capitalista, como una técnica reducida al carácter de instrumento de la administración.<sup>16</sup>

Este escenario produce una orfandad teórica para la planeación, y la exhibe como una disciplina carente de un sustento teórico y metodológico que la reivindique en tanto práctica económica; el discurso teórico disponible, sobre el tema, no se corresponde con las realidades conocidas en el modo capitalista de producción.

El desarrollo histórico del capitalismo da cuenta de una amplia experiencia en esta materia (la planificación económica) la cual evolucionó desde las formas primarias del capital, una microempresa de tipo familiar, hasta las corporaciones multinacionales más grandes conocidas en la actualidad; la diversificación espacial y sectorial aparece como uno de los rasgos más sobresalientes (la globalización económica) de la gestión del capital, en virtud de la exigencia de mantener elevados estándares de productividad y de competitividad (la eficiencia técnica) en el mercado, en tanto factor determinante del nivel de ganancia (la eficiencia económica: la rentabilidad) obtenido por el capital.

Carlos Marx reconoce a la planeación como un fenómeno asociado con la aparición del capitalismo, cuando afirma que

... la producción capitalista comienza, en realidad, allí donde *un capital* individual emplea simultáneamente un número relativa-

---

<sup>15</sup> Guillermo Gómez Ceja, *Planeación y organización de empresas*, pp. 3 y ss.

<sup>16</sup> George Terry R., *Principios de administración: la planeación tiene un amplio significado*.

mente grande de obreros; es decir, allí donde el proceso de trabajo presenta un radio extenso de acción, lanzando al mercado productos en una escala *cuantitativa* relativamente grande.<sup>17</sup>

Para agregar que “la forma de trabajo de muchos obreros coordinados y reunidos con arreglo a un plan en *el mismo* proceso de producción o en procesos de producción distintos, pero *enlazados*, se llama *cooperación*”.<sup>18</sup>

De modo que es la producción cooperativa planificada la fundadora de las relaciones sociales de producción capitalistas; en una ambientación donde es posible el ahorro significativo de recursos (el desarrollo de las fuerzas productivas) que va, directamente, a la cuenta de la ganancia del capital con un impacto muy grande en sus posibilidades de acumulación.

La jornada de trabajo combinada produce cantidades mayores de valor de uso (de las) que produciría la suma de otras tantas jornadas de trabajo individuales, disminuyendo, por tanto, el tiempo de trabajo necesario para conseguir una determinada finalidad útil. [...] en resumen, la fuerza productiva específica de la jornada de trabajo combinada es *la fuerza productiva social del trabajo o la fuerza productiva del trabajo social*. Esta fuerza productiva brota de la misma cooperación. Al coordinarse de un modo sistemático con otros, el obrero se sobrepone a sus limitaciones individuales y desarrolla su capacidad de creación.<sup>19</sup>

Por esta vía el capital genera las condiciones objetivas para su desarrollo, mediante la conformación de una nueva forma de organización social, la economía de mercado sustentada en las

---

<sup>17</sup> Carlos Marx, *El capital, crítica de la economía política*, vol. 1, p. 259.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 262.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 265.

relaciones de intercambio, con una racionalidad económica propia, que consiste en la maximización de la cuota de ganancia; en su perspectiva más amplia, la dimensión social de la gestión del capital, este escenario económico se caracteriza por:

1. *La competencia.* En el mercado existe una diversidad de productores que deberán esmerarse por ofrecer a los consumidores las mejores condiciones en términos de precio, calidad y oportunidad para obtener su preferencia.

2. *La eficiencia técnica (productividad).* La competencia impone una exigencia permanente, a los productores, por desarrollar nuevos métodos de producción y esquemas organizacionales que eleven la productividad de los factores productivos (la relación factor-producto) y mejore las posibilidades de competir con los otros productores.

3. *La eficiencia económica (competitividad: rentabilidad y acumulación).* Pasando por un reposicionamiento, en el mercado, a partir del mejoramiento en la productividad y la competitividad la empresa deberá experimentar una potenciación de sus rendimientos económicos (ganancia = ingreso – costo), siempre que pueda vender su producto a un precio superior a sus costos de producción.

4. *La acumulación (concentración y centralización).* El mejoramiento de la eficiencia económica significa la posibilidad de acrecentar la ganancia y, a partir de allí, se sientan las bases para la acumulación del capital con la condición de que el productor no consuma la totalidad de los excedentes (ganancias) y dedique una parte a la inversión (la reproducción ampliada).

Estos factores conforman un sistema económico, el capitalismo, con una dinámica propia detonadora de la diver-

sificación de la estructura productiva, la ampliación de las relaciones de intercambio, el aumento de los salarios y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (el desarrollo económico); al mismo tiempo que los agentes económicos procuran acatar estos criterios de comportamiento, ocurre la interiorización de esta dinámica de la economía de mercado en la operación de cada organización particular, facilitada por la presencia de factores, como:

*1. La acumulación originaria (compactación de la riqueza).* Es necesario aumentar el tamaño del capital, con el objeto de generar un ambiente propicio para el desarrollo de las fuerzas productivas; así, el dueño del capital, en la dinámica impuesta por el mercado, tiene interés en asegurar la eficiencia en la aplicación de los factores productivos, de tal manera que se acelere el proceso de acumulación del capital.

*2. La unidad de dirección y de mando (centralización del proceso de toma de decisiones).* Sin importar la complejidad de una organización, la unidad de dirección y de mando deberá garantizar un espíritu de integralidad de la gestión, en cada agente económico, necesario para mantener el ideal de la cooperación en la empresa.

*3. La subordinación del interés divisional al interés corporativo (integración vertical y horizontal de la empresa).* Admitiendo la posibilidad, y hasta la necesidad, de ciertos grados de autonomía departamental; es imprescindible asegurar la coherencia, entre los distintos niveles de la organización, donde prevalece un objetivo común válido para toda la institución.

*4. El compromiso con la eficiencia técnica (productividad).* La exigencia de observar las formas que toma la competencia en el

mercado: requerimientos técnicos y estado actual de las artes, número y tamaño de los competidores, magnitud y composición del mercado, participación de la empresa en el mercado, etc. de tal manera que el proceso de toma de decisiones se oriente a mejorar permanentemente el desempeño de la empresa.

5. *La observancia de la racionalidad económica capitalista (maximización de la cuota de ganancia).* Este es el principio rector de toda la actividad que tiene lugar en la empresa, todos y cada uno de los ámbitos de gestión deberán acatar este principio y a partir de allí deberán ejecutar las acciones de su competencia estipuladas en sus programas operativos.

6. *El principio de la rendición de cuentas (responsabilidad en la gestión).* Los mandos medios y superiores de la organización deberán elaborar, oportunamente, los informes de resultados para presentarlos al consejo de administración (los dueños de la empresa) y así tomar decisiones (conjuntamente) en cuanto a la política a seguir en el futuro inmediato.

7. *La reproducción ampliada (acumulación del capital).* La gestión económica de la empresa, dada la racionalidad económica capitalista, asume como el desafío más importante la acumulación del capital; en este sentido, la planeación adquiere la connotación de instrumento técnico abocado a propiciar las facilidades para acelerar esa acumulación.<sup>20</sup>

los cuales pueden reconocerse como la dimensión privada de la gestión del capital; estos factores, tanto los relacionados con el desarrollo del capitalismo (la dimensión social) como los

---

<sup>20</sup> James A. Stoner, R. Edgard Freeman y Daniel R. Gilbert Jr., *Administración*, p. 39.

asociados a la gestión de cada capital individual (la dimensión privada), se han erigido en *determinantes del proceso de planificación* y constituyen los criterios y principios racionalizadores de la gestión del capital que elevan a la planificación a la categoría de instrumento técnico para la optimización en la aplicación de los factores productivos.

De la observancia de estos determinantes de la planeación se derivan algunas *atribuciones y/o características del proceso de planeación*, en tanto instrumento racionalizador de la actividad económica, entre las cuales se cuentan las siguientes:

1. *La institucionalidad*. Una vez declarada y aceptada la voluntad política de diseñar y aplicar un plan de desarrollo, este se convierte en el eje rector del proceso de toma de decisiones encaminado a lograr la imagen objetivo deseada.

2. *Exclusividad*. El plan es un documento ejecutivo, relacionado de tal manera con las autoridades superiores, que solamente Ellas pueden realizar un plan de desarrollo institucional; nadie más puede decidir, de manera oficiosa, lo que el ejecutivo tiene que hacer al frente de la entidad planificadora.

3. *La racionalidad*. Se trata de un proceso comprometido con la optimización, en la aplicación de los recursos disponibles, en aras de dar cumplimiento a los objetivos y metas adoptados en el proceso de planificación.

4. *La globalidad*. Cuando una entidad económica decide darse un plan de desarrollo institucional, este deberá comprender, necesariamente, la totalidad de los órganos o dependencias constitutivas de esa organización; aun cuando se elaboren planes parciales para cada una de ellas, su coherencia deberá quedar garantizada en un documento rector (la unidad de dirección y de mando).

5. *La coordinación.* Los planes parciales, de las áreas o departamentos, de una corporación deberán guardar una coherencia absoluta entre sí y con el plan general (la integración vertical y horizontal de los planes); esta aseveración cobra sentido a partir del hecho de que existe una interdependencia absoluta, entre las divisiones, donde su aparente autonomía se convierte en una fortaleza para el logro de los objetivos colectivos superiores de la organización, en un sistema regido por la complementariedad.

6. *La unidad de dirección.* La toma de decisiones, en cada entidad planificadora, deberá estar centralizada en una autoridad responsable de todo el proceso económico, el ejecutivo en jefe; aun cuando los órganos dependientes (áreas o departamentos) tengan cierta autonomía, siempre deberán subordinar el interés particular al interés general del corporativo (la centralización del proceso de toma de decisiones).

7. *La prospectiva.* El plan por necesidad tiene una vocación futurista en tanto trata de modificar la situación actual, dada por el diagnóstico, para reposicionar a la entidad planificadora en un punto más ventajoso (la imagen objetivo: la visión, los objetivos y las metas).

8. *Flexibilidad.* El plan de desarrollo, en tanto tiene que ver con el futuro, y ante la imposibilidad de prever lo que sucederá, debe contemplar los mecanismos de adecuación para corregir cualquier desviación, cuando lo realizado se separe de lo planeado (el control).

9. *El cambio.* La planeación se inspira en un principio de insatisfacción, con los resultados arrojados por el diagnóstico, y se da a la tarea de establecer el rumbo deseado que se convertirá

en el hilo conductor de todo el proceso (la estrategia de desarrollo).

10. *La continuidad.* El plan se concibe, en la dinámica capitalista, como un requerimiento de la empresa para asegurar su eficiencia técnica y económica; de allí que constituya un instrumento racionalizador permanente; este proceso no se puede suspender: el plan n-1 es premisa del plan n y éste del plan n+1 y así sucesivamente (la acumulación del capital).

11. *La temporalidad.* En su perspectiva temporal el proceso de planeación deberá organizarse a partir de planes operativos (Corto plazo: el Programa Operativo Anual), de mediano plazo (2-6 años) y de largo plazo (más de 6 años); en su dimensión temporal, la planificación opera como un *corrimiento de planes de corto plazo sucesivos* que dan forma y contenido a la planeación de mediano y de largo plazo.

12. *Organicidad.* Los planes de desarrollo constituyen un documento rector, conformado por un conjunto de programas, que define las principales líneas de acción; estos programas, a su vez, están compuestos por proyectos estratégicos que permitirán su realización. Así, orgánicamente, el plan de desarrollo institucional consta de una seriación: programas-proyectos, especificándose en cada caso los responsables, los recursos requeridos y los tiempos necesarios para la ejecución de los mismos.<sup>21</sup>

La experiencia sugiere que el desarrollo del capitalismo ha sido posible gracias al concurso de la planificación económica, en tanto instrumento racionalizador, la cual habilitó a la di-

---

<sup>21</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública de México.*

rección de los agentes económicos para asumir un compromiso con la acumulación del capital donde la competencia en el mercado, con otros productores, se tradujo en una competencia hacia el interior de los mismos agentes por la eficiencia técnica y económica en la aplicación de los factores productivos.

Visto desde esta perspectiva, el fenómeno de la planeación económica se resuelve al nivel de la práctica de cada agente (la dimensión privada de la gestión del capital), en lo individual, y, en un sentido más amplio, en el ámbito de las relaciones sociales de producción capitalistas (la dimensión social de la gestión del capital) que aquellos agentes recrean en su práctica cotidiana.

La cooperación entre obreros asalariados es, además, un simple resultado del capital que los emplea simultáneamente. La coordinación de sus funciones y su unidad como organismo productivo radican *fuera* de ellos, en el capital, que los reúne y mantiene en cohesión. Desde un punto de vista ideal, la coordinación de sus trabajos se les presenta a los obreros como *plan*; prácticamente, como *la autoridad* del capitalista, como el poder de una voluntad ajena que somete su actividad a los fines perseguidos por aquélla.<sup>22</sup>

En sentido estricto, se presenta una interdependencia en cuanto al carácter determinante de estos espacios de la gestión del capital (el privado y el social), en virtud de que uno no puede existir sin el otro, dado el carácter global y envolvente de las relaciones de intercambio en que se sustenta la economía de mercado; esta percepción se revalora cuando aludimos a la gestión del capital, donde el tema de la permanencia en el mercado se presenta como un desafío constante.

---

<sup>22</sup> Carlos Marx, *op. cit.*, p. 267.

El mercado es bastante cambiante en cuanto a precios, productos, competidores, gustos, condiciones económicas de la población, etc. y exige una adecuación dinámica, por parte de la dirección de cada uno de los agentes económicos, a estas circunstancias; el éxito de estos agentes radica en su “capacidad de adaptación”, desde los puestos directivos, y así traducir ese entorno (la dimensión social) en indicadores para la toma de decisiones (la dimensión privada).

Evidentemente en un régimen precapitalista donde el objetivo de la actividad económica es la maximización del producto, para la satisfacción de las necesidades personales y familiares (economía de subsistencia), *interesa muy poco* la productividad a la hora de decidir el nivel de aplicación de los factores productivos; basta con que contribuyan, positivamente, a la producción para que se mantenga y, de ser posible, se acreciente su empleo.

En una economía de subsistencia, *el problema económico se expresa como un fenómeno de intensificación en la aplicación de los medios de producción*, el cual queda acotado (podríamos decir, resuelto) por la disponibilidad de recursos del productor; es decir, el tope máximo de la producción se define por el stock de recursos, dadas unas condiciones técnicas de producción, de allí que “no se requiera”, en una economía precapitalista, del empleo de una herramienta técnica para la optimización en la aplicación de los factores productivos.

Con el surgimiento del trabajo cooperativo, mediante la observancia de una jornada de trabajo combinada y planeada, se sientan las bases de una nueva forma de organización social, el capitalismo; con este sistema económico se crearon las condiciones para la consolidación de la economía, en tanto ciencia social, a partir del momento en que el acto de producir dejó de ser un evento individual para situarse en una perspectiva social, de todo el sistema económico, con nuevas exigen-

cias en términos de la aplicación de los medios de producción (la eficiencia técnica y económica).

Si definimos a la eficiencia en la aplicación de los medios de producción por su contribución al logro de los objetivos propuestos, resulta claro que la intensificación en el empleo de los recursos se convierte en el instrumento de optimización en una economía tradicional, de subsistencia.

La manera en que se coordinan las actividades de producción y distribución (en las sociedades de mandato y en las coordinadas por la tradición) se encuentra tan mezclada con la cultura, la tecnología y la política de la sociedad que no hace falta ningún dominio especial del conocimiento. [...], *a pesar de que seguramente existen problemas económicos en las sociedades regidas por la tradición y por el mandato, no hay economía en ninguna de ellas, ni nos haría falta comprenderla si conociéramos por completo su cultura, sus medios técnicos y su organización política.*<sup>23</sup>

No obstante, una economía que opera bajo estas condiciones enfrenta serias limitaciones para acceder al crecimiento económico y, por consecuencia, a una mejoría en las condiciones de vida de la población; en virtud de que los niveles de eficiencia técnica (productividad) son muy bajos y la eficiencia económica (la rentabilidad: la generación de excedentes acumulables) es prácticamente inexistente.

De allí que las economías de subsistencia, o de autoconsumo, presenten escaso dinamismo y se caractericen, en términos generales, por una condición de estancamiento debido a la baja productividad de los medios de producción; en consecuencia, las formaciones sociales que operan bajo este régimen

---

<sup>23</sup> Robert Heilbroner, *Capitalismo en el siglo XXI*, p. 28. El subrayado es nuestro.

de economía natural están condenadas a una situación de pobreza extrema ante la inmutabilidad de las realidades técnicas y económicas en que tiene lugar la producción.

El problema del estancamiento de estas formaciones sociales se origina en la atomización de la riqueza y la baja productividad de los medios de producción. En estas circunstancias, la sociedad queda atrapada en una condición de subsistencia donde la población apenas puede aspirar, en promedio, a una vida miserable cargada de privaciones.

La experiencia histórica demuestra la necesidad de un acontecimiento externo, a esa estructura productiva, capaz de propiciar el fenómeno de la compactación de la riqueza que dé viabilidad técnica y económica a la aplicación de los factores productivos, como una premisa para aspirar al crecimiento y al desarrollo económico. Es preciso ampliar la escala de la producción para así potenciar las fuerzas productivas y abrir posibilidades para la generación de excedentes acumulables.

Carlos Marx explica,

... cómo se convierte el dinero en capital, cómo sale de éste la plusvalía y cómo la plusvalía engendra nuevo capital. Sin embargo, la acumulación de capital presupone la plusvalía, la plusvalía la producción capitalista y ésta la existencia en manos de los productores de mercancías de grandes masas de capital y fuerza de trabajo. Todo este proceso parece moverse dentro de un círculo vicioso, del que sólo podemos salir dando por supuesta una acumulación “originaria” anterior a la *acumulación capitalista* (*previous accumulation*, la denomina Adam Smith); una acumulación que no es resultado, sino punto de partida del régimen capitalista de producción.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Carlos Marx, *op. cit.*, p. 607.

Esta posibilidad se puede dar, y así ha ocurrido en el pasado, con la aplicación del proceso de la acumulación originaria que propicia la disociación de los pequeños productores de sus medios de producción, con el fin de dejar en unos cuantos una masa de riqueza suficiente para modificar las condiciones técnicas, elevar la productividad y proyectar a la actividad económica a una dimensión social.

... el proceso que *engendra* el capitalismo sólo puede ser uno: *el proceso de disociación entre el obrero y la propiedad sobre las condiciones de su trabajo*, proceso que de una parte *convierte en capital* los medios sociales de vida y de producción, mientras de otra parte convierte a los productores directos en *obreros asalariados*. La llamada *acumulación originaria* no es, pues, más que *el proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción*. Se llama “*originaria*” porque forma *la prehistoria del capital* y del régimen capitalista de producción.<sup>25</sup>

Este proceso de acumulación originaria se convierte en detonador de un cambio estructural a partir del cual se genera una corriente de bienes y de servicios intercambiables (oferta) al mismo tiempo que se produce un flujo de demanda por los bienes y servicios que ya no se producen familiarmente, conformándose una nueva forma de organización social (la economía de mercado) sustentada en las relaciones de intercambio que, en lo sucesivo, tienen lugar con base en un sistema de precios (absolutos y relativos); *el cambio estructural, así entendido, significa la conversión de los agentes tradicionales y de subsistencia hacia la economía de mercado*.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 608.

A partir de este momento la producción supera el ámbito familiar (individual y privado) para proyectarse en una perspectiva ampliada (social), se empieza a producir para el intercambio pensando en la posibilidad de obtener una ganancia (la generación de un ingreso superior a los costos de producción); por esta vía, se sientan las bases de la economía de mercado sustentada en las relaciones de intercambio y en una nueva racionalidad económica consistente en la maximización de la cuota de ganancia.

*Este salto en el redimensionamiento de la práctica económica, de un ámbito privado a otro social, constituye la contribución más importante de la acumulación originaria al desarrollo del capitalismo; era preciso cambiar las condiciones materiales de la producción para pasar de un régimen de economía natural, caracterizado por una excesiva fragmentación de las unidades productivas, hacia otro donde la escala de la producción pudiera aumentar más allá de los límites impuestos por las necesidades familiares.<sup>26</sup>*

Con esto se crean los cimientos de una nueva forma de organización social, el capitalismo, donde la producción de autoconsumo cede su lugar a la producción mercantil; es decir, a la producción de bienes y servicios para el intercambio, con la expectativa de obtener una ganancia. La posibilidad de producir para los demás sugiere la existencia de necesidades sociales insatisfechas y que originan una demanda; en lo sucesivo, el éxito de la gestión empresarial se determina por la capacidad de los ejecutivos para interpretar lo que ahora, muy eufemísticamente, se conoce como las señales del mercado e interiorizarlas en el proceso de toma de decisiones, para la aplicación de los factores productivos.

---

<sup>26</sup> Adalberto Ceballos, Los desafíos del marxismo contemporáneo, inédito p. 19.

Esta adaptabilidad de la gestión del capital, ante las condiciones cambiantes del mercado, es lo que determina su dimensión social pues el proceso de toma de decisiones ya no depende de los caprichos y/o corazonadas del dueño o del ejecutivo de la empresa sino de las condiciones materiales en que tiene lugar la actividad social, política y económica donde se inserta cada agente económico.

El sistema capitalista, por intermedio de la competencia en el mercado, impone criterios de comportamiento (la eficiencia técnica y económica) bastante exigentes, inspirados en un sentido de superación permanente. En una economía de mercado ningún agente económico puede darse por satisfecho, nunca, y “sentarse en la hamaca” a disfrutar sus logros; la competencia impone estándares de desempeño tan fuertes que la presión por superar lo alcanzado es irrenunciable, de allí la fuerza y pujanza del capitalismo para mantener un ritmo constante de acumulación que explicaría las potencialidades de desarrollo económico, en este sistema económico.

Esta dinámica de la gestión del capital, abierta por la acumulación originaria, representó la posibilidad del cambio estructural que desembocaría en esta nueva forma de organización social potenciadora del desarrollo de las fuerzas productivas, de la ampliación sistemática del mercado y del mejoramiento constante en las condiciones de vida de la población (el desarrollo económico) que no tiene parangón en la historia de la humanidad.

Este mejoramiento en las condiciones de vida de la población no ocurre con la velocidad y distribución deseadas y se concentra en los sectores y/o regiones donde las relaciones de intercambio están más desarrolladas; el gran desafío consiste en encontrar los mecanismos para acelerar la incorporación de los sectores y/o regiones más atrasados a la dinámica de la economía de mercado; en esta búsqueda, la acumulación originaria puede prestar un apoyo invaluable.

Es preciso reconocerlo, *el desarrollo económico alcanzado por la humanidad ha estado ligado, invariablemente, a la consolidación de la economía de mercado*; sin embargo, este desarrollo tiene un carácter restringido, por el nivel de avance y de consolidación de las relaciones de intercambio, en cuyo caso se excluyen amplias regiones que se mantienen en condiciones de pobreza y de marginación extremas (los regímenes precapitalistas: economía natural y de subsistencia); esto es así debido a la gradualidad y heterogeneidad de la acumulación del capital que ha producido polos de desarrollo, tanto nacional como internacional, coexistentes con amplias regiones, hundidas en la pobreza, que se han mantenido al margen de las relaciones sociales de producción capitalistas.

En este momento de nuestra reflexión se impone la necesidad de acotar, metodológicamente hablando, el tema del desarrollo económico pues el tratamiento tradicional dado a este asunto tiende a imputar, de una manera explícita o implícita, al capitalismo toda la responsabilidad en cuanto al problema de la pobreza y de la marginación social cuando, en sentido estricto, se trata de resabios de la economía tradicional que el progreso de las relaciones de intercambio no ha incorporado (reconvertido); frente a esta realidad se impone la urgencia de impulsar una política de desarrollo sustentada en el cambio estructural mediante la acumulación originaria, que permita arraigar a la globalización económica, en el ámbito de la economía nacional, como la vía más eficiente para promover el desarrollo económico.<sup>27</sup>

No obstante estas circunstancias, en la dinámica capitalista, los polos de desarrollo han generado un efecto expansivo (la globalización económica) cuya implicación última es la inclusión de espacios cada vez mayores a las redes de la ges-

---

<sup>27</sup> Adalberto Ceballos, *La economía mexicana y la tercera vía*, pp. 22 y ss.

tión del capital,<sup>28</sup> promoviendo una mejoría permanente en las condiciones de vida de una proporción creciente de la población mundial, de allí que el gran desafío de la política económica, en el capitalismo subdesarrollado, consiste, precisamente, en ampliar la base económica del mercado acorde con las exigencias impuestas por el capital en su ámbito regional (local, nacional e internacional), en términos de la productividad y competitividad, lo cual conlleva a la exigencia de modernizar y diversificar la planta productiva.

La experiencia de la economía contemporánea sugiere que, ante la crisis del marxismo (la revolución de terciopelo de 1989)<sup>29</sup> y de la propuesta cepalina (el colapso del modelo de la industrialización sustitutiva para América Latina entre 1980 y 1985),<sup>30</sup> el capitalismo aparece como la única opción, no la mejor debido a los problemas de concentración de la riqueza, la inestabilidad económica, el deterioro medioambiental, etc.; sin embargo, debemos sacar provecho de sus potencialidades, demostradas históricamente, para aspirar a un desarrollo económico incluyente de los sectores más pobres, la experiencia sugiere que es posible y debemos persistir en este propósito.

La acumulación originaria resultó fundamental para el desarrollo del capitalismo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pues representó el detonador del cambio estructural portador de la nueva forma de organización social, fincada en el intercambio de mercancías donde la

---

<sup>28</sup> Francois Perroux, *Consideraciones en torno a la noción de polos de crecimiento*, pp. 1-12.

<sup>29</sup> Leopoldo Solís (comp.), *De la economía planificada a la de mercado: análisis del derrumbe socialista y la transición*; Immanuel Wallerstein, *Después del liberalismo*, pp. 218-230; Américo Saldívar, *El ocaso del socialismo*.

<sup>30</sup> Adalberto Ceballos, *La economía mexicana y la tercera vía*, pp. 139-178; Arturo Guillén R., *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo*.

eficiencia técnica y económica se convertiría en una cuestión de sobrevivencia. Bajo este nuevo escenario económico, el criterio para la asignación de los medios de producción ya no sería el de la intensificación sino el de la productividad; si un agente económico aspira a mantenerse en una economía de mercado, deberá responder a las exigencias impuestas por el capital: la competencia, la eficiencia técnica y económica y la acumulación.

Así, la dotación de recursos deja de ser el factor restrictivo de la producción para que aparezca en su lugar un criterio eficientista, la productividad, con la complejidad de todos sus factores determinantes. Esto significa que la empresa aplicará sus recursos en aquella alternativa que le asegure un excedente del precio de venta respecto del costo de producción (ganancia) donde, como es bien sabido, el precio de venta, determinado por las condiciones del mercado (la dimensión social del capital: oferta y demanda) es una variable exógena, sobre la cual el productor no puede incidir, en una estructura de mercado competitivo; y el costo de producción, dado por las condiciones técnicas de producción, es una variable endógena que el productor puede manipular y a partir de la cual decide su nivel de actividad (la competencia interiorizada en el funcionamiento de la empresa: la dimensión individual y privada de la gestión del capital).

En este momento cobra sentido la doble dimensión en que se ubica la gestión del capital, pues ciertamente existe una *dimensión social determinada por la globalidad del sistema económico (sistema de redes productivas)* que podemos identificar como la impersonalidad del mercado; en correspondencia con el nivel de maduración alcanzado por la forma de organización social y las instituciones en que se expresa aquella forma de organización, alineadas con las expectativas de la sociedad en materia de bienestar.

En esta perspectiva el grado de maduración de la economía de mercado resuelve el nivel de desarrollo del sistema de relaciones de intercambio (las redes productivas), la escala del fenómeno de la globalización de la economía nacional y el grado de inclusión de la población respecto de la gestión del capital. Si, conforme se expuso en líneas anteriores, el desarrollo económico está relacionado con el nivel de maduración de la economía de mercado, entonces la política económica deberá orientarse a la consolidación de las relaciones de intercambio como el espacio de la gestión del capital en su dimensión social.

En este sentido Robert L. Heilbroner observa que

*Las estructuras económicas de las naciones actuales mantienen una relación integral con su grado de desarrollo económico. Dejando a un lado los actos de intervención extranjera, la elección entre un sistema de mando y otro de mercado no es únicamente el resultado de consideraciones políticas, de ideologías y preferencias. También es y tal vez primordialmente, el resultado de los requisitos funcionales que son muy diferentes en los diversos niveles de la realización económica.*<sup>31</sup>

La historia económica, en las economías de mercado, da cuenta de un gran dinamismo de las formas de organización social, en la medida en que las relaciones de intercambio se expanden y se profundiza la división social del trabajo; esta evolución ha dado por resultado estructuras productivas amplias y diversificadas donde la producción mercantil (en tanto valores de cambio) se convierte en el punto de partida y de llegada de esta forma de organización social. Existe un fenómeno de retroalimentación que potencia a las relaciones sociales de producción capitalistas pues al tiempo que aumenta su cobertura, espacial y sectorial,

---

<sup>31</sup> Robert L. Heilbroner, *La formación de la sociedad económica*, p. 374.

se sientan las bases para una mejoría sistemática en las condiciones de vida de la población.

En la *manufactura*, lo mismo que en la cooperación simple, la individualidad física del obrero en funciones es una *forma de existencia del capital*. El mecanismo social de producción, integrado por muchos obreros individuales parcelados, pertenece al capitalista. Por eso la fuerza productiva que brota de la combinación de los trabajos se presenta como *virtud productiva del capital*. La verdadera manufactura no sólo somete a obreros antes independientes al mando y a la disciplina del capital, sino que, además, crea una *jerarquía* entre los propios obreros. Mientras que la cooperación simple deja intacto, en general, el modo de trabajar de cada obrero, la manufactura lo revoluciona desde los cimientos hasta el remate y muerde en la raíz de la fuerza de trabajo individual.<sup>32</sup>

Ciertamente este proceso de maduración y de consolidación de las relaciones sociales de producción capitalistas ocurre a partir de la modernización de los agentes económicos involucrados los cuales a la vez que aparecen como receptores, tomadores, de las condiciones sociales imperantes asumen un papel determinante de estas en tanto dan forma al sistema de redes productivas, constitutivas del sistema económico, en cuyo seno se manifiesta el grado de socialización del capital y de la producción, en cada formación social.

La socialización del capital, con todo y que ayuda a comprender y explicar las relaciones de interdependencia existentes en el mercado (la globalización económica), se encuentra asociada con un nivel de integración de los agentes económicos que en ningún caso supera el permitido por el proceso de concentración y de centralización del capital y de la producción, lo cual significa que

---

<sup>32</sup> Carlos Marx, *op. cit.*, p. 293.

esta integración, factible en la economía de mercado, es incapaz de incorporar a más de un agente en el cálculo económico realizado para la maximización de su cuota de ganancia.

Existe en el mercado abierto una dimensión de la gestión del capital, la dimensión social, sobre la cual el productor no tiene control. El productor invierte su capital, la compra de medios de producción y fuerza de trabajo, para iniciar el proceso productivo, con la perspectiva de obtener un capital aumentado (el proceso de valorización); sin embargo, enfrenta el riesgo de que una vez concluido el proceso de producción las condiciones del mercado cambien y la expectativa de obtener una ganancia se esfume, resultando una pérdida; *esta situación explica el riesgo y la incertidumbre del capital en el mercado, y el hecho de que, en sentido estricto, el capital nunca tenga asegurada una ganancia.*

En este entorno social, de la gestión del capital, caracterizado por el riesgo y la incertidumbre se inscribe, según se expuso anteriormente, la *dimensión individual, privada*, donde cada agente económico deberá asumir su responsabilidad, en la aplicación de los medios de producción disponibles, de cara a las exigencias impuestas por el mercado en términos de la productividad y la competitividad; para buscar, de acuerdo con la racionalidad económica vigente en el capitalismo, la maximización de su cuota de ganancia.

Es precisamente en este ámbito, la dimensión privada, donde aparece la planeación económica como instrumento técnico para la racionalización del proceso productivo, capaz de asegurar el uso eficiente de los factores productivos y de minimizar y/o potenciar el impacto de los factores exógenos, dados por la sociabilidad del capital.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Para una exposición ampliada acerca de los fundamentos teóricos de la planificación económica, véase Adalberto Ceballos, *Planificación económica y cambio social en América Latina*, pp. 53-80.

La idea subyacente en esta argumentación es que el capital no puede tolerar la ineficiencia operativa, al nivel de su gestión privada, en cuanto a la tecnología empleada, los procesos administrativos, la comercialización de los bienes y servicios, etc. por tratarse de una variable endógena sobre la cual tiene el control (la interiorización de la competencia en la empresa) y donde deberá ser bastante exigente; el riesgo y la incertidumbre, asociados con la dimensión social de la gestión del capital, son un factor exógeno sobre el cual se puede hacer muy poco. Según se puede apreciar aquí, la dimensión social y privada de la gestión del capital coexisten en cada agente económico, y la mayor responsabilidad de la dirección empresarial se encuentra en la dimensión privada y donde la planificación económica se convierte en el principal aliado para garantizar la eficiencia técnica y económica.

En el capitalismo encontramos una peculiar combinación de rasgos. A escala de la economía global, imperan los nexos mercantiles entre las diversas empresas que operan en el sistema. *Per contra*, en el seno de cada empresa opera una *gestión planificada* de los procesos productivos.<sup>34</sup>

Por consecuencia, la planeación económica es un instrumento técnico para optimizar la aplicación de los recursos disponibles en cada entidad económica, buscando minimizar el riesgo y la incertidumbre, con un fuerte carácter ejecutivo en tanto queda asociado a quienes tienen responsabilidades de dirección; en los niveles de la alta gerencia, la fundamentación de una inversión se encuentra en la observación e interpretación de las señales emitidas por el mercado (sistema de precios, oferta,

---

<sup>34</sup> José Valenzuela Feijóo, "Planificación, libertad y socialismo", p. 55.

demanda, etc.) para interiorizarlas en el proceso de toma de decisiones, en cada unidad económica, de tal manera que ésta sea capaz de reaccionar, lo más pronto posible, a las cambiantes circunstancias externas. De esta manera, la planeación deviene en instrumento ordenador del proceso de toma de decisiones.

Por esta vía cada agente económico, mediante el proceso de planeación económica, combina los dos ámbitos de la gestión del capital, *el individual y el social*, confirmando que ciertamente se trata de dos espacios interdependientes y complementarios en la evolución y desarrollo del modo capitalista de producción; y es en la dimensión privada donde se interioriza la competencia del mercado, el espacio que da forma y contenido al fenómeno de la planificación, en tanto instrumento para la eficiencia técnica y económica en la economía de mercado.

La planeación, en tanto instrumento ejecutivo, es bastante selectiva pues nadie fuera de los puestos de dirección se puede autoatribuir la facultad de definir la estrategia de desarrollo de un agente económico;<sup>35</sup> es decir, ninguna persona al margen de las responsabilidades de dirección puede, de manera oficiosa, decidir cuestiones que tan solo competen al ejecutivo en jefe de cada organización, sin que esto signifique que no puedan existir opiniones divergentes (propuestas alternativas) en cuanto a la dirección de tal o cual agente económico, simplemente la competencia en el mercado (de bienes, servicios e *ideas*) determinará la eficiencia operativa de cada ejecutivo y su permanencia en el puesto, dado el objetivo de la maximización de la cuota de ganancia de cada capital individual.

---

<sup>35</sup> Bill Richardson y Roy Richardson, *Planeación de negocios: un enfoque de administración estratégica*, pp. 2-3.

## El contenido de la planeación

La expansión de las relaciones sociales de producción capitalistas significó la legitimación de la fusión de la dimensión individual y social de la gestión del capital, en cada unidad o agente económico; en virtud de que el proceso de toma de decisiones ya no se podía restringir al ámbito privado, particular, de cada capital excluyendo, sistemáticamente, la consideración de cuanto ocurría afuera de cada entidad económica sin poner en entredicho la sobrevivencia de este espacio de la gestión social, política y económica.

El arraigo de la dimensión social de la gestión del capital generó un campo que, sin cuestionar la dirección individual de los agentes económicos, impuso una especie de socialización (interdependencia) donde la práctica de cada unidad económica cobra sentido a partir del desempeño colectivo de la economía local, nacional y/o internacional. De allí que, conforme se expuso en la sección precedente, la política de desarrollo en los países capitalistas subdesarrollados deberá estar orientada a la ampliación permanente del mercado interno ya sea a partir del crecimiento de las variables macroeconómicas (empleo, producción, inversión, etc.) o bien la conversión de los sectores y/o regiones precapitalistas hacia los terrenos del capital.<sup>36</sup>

Con el desarrollo del capitalismo surgió el imperativo de contemplar a la dimensión social de la gestión del capital, en la dirección de los agentes económicos, en tanto cobra sentido a partir de las relaciones de interdependencia (redes productivas) constitutivas del sistema económico, donde las decisiones de unos (los productores: la oferta) se justifican a partir de las

---

<sup>36</sup> Iván Silva Lira, "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina".

realidades de otros (los consumidores: la demanda), para así conformar la globalidad de un sistema económico interdependiente (la economía de mercado) ligado por las relaciones de intercambio (los precios) y la competencia.

Esta idea cobra fuerza a partir de que el capitalismo se convierte en un sistema económico construido sobre las relaciones de intercambio donde el argumento de la autosuficiencia, de los agentes económicos, es relegado para poner en su lugar un entramado social caracterizado por la interdependencia y la complementariedad de esos agentes; este entramado social se expresa en el sistema de redes productivas, constitutivo de la base económica de cada sociedad, determinante, a su vez, del grado de consolidación de la economía de mercado y de la forma de organización de cada sociedad particular.

Esta complementariedad es el principio explicativo del desarrollo de las relaciones sociales de producción capitalistas donde ningún agente económico podrá, en lo sucesivo, valerse por sí mismo para reconocerse como parte de una globalidad (realidad social, política y económica) objetivada en un sistema económico que funciona como un todo, el cual da forma a la economía de mercado.

No obstante la evidencia histórica de esta dimensión social de la gestión del capital en las economías de mercado, es preciso señalar que las entidades públicas (el Estado, en sus diversos niveles) deberán resistir la tentación de erigirse en depositarios de este carácter social del capitalismo en cuanto a impulsar procesos de planeación de las economías nacionales y/o regionales que, por necesidad, resultan inoperantes.

El capital es una relación social que da muestras de una socialización creciente (la globalización económica: la expansión de las relaciones de intercambio); sin embargo, se resiste a una dirección centralizada, sobrepuesta a sus principios de competencia, racionalidad económica y acumulación, en cuyo caso se

justifica el riesgo y la incertidumbre en la gestión del capital, cuando la dimensión social queda fuera de control. En el capitalismo no existe, no puede existir, una instancia rectora, directora y controladora de toda la economía nacional, que exhiba a esta como un espacio de gestión operativo sujeto a una racionalidad económica con carácter global válida para toda la sociedad; lo que sí puede ocurrir es que el Estado, en su calidad de entidad pública con responsabilidades sociales y políticas, ejerza algunas funciones de inducción, de orientación y de fomento, de los agentes privados para propiciar ciertos resultados deseables, en términos de la estabilidad macroeconómica (tipo de cambio, tasa de interés, precios, salarios, etc.) y del crecimiento económico.

El Estado desde luego que puede y debe ser una entidad planificadora pero solamente en tanto agente económico, constitutivo de las relaciones sociales de producción capitalistas, que enfrenta responsabilidades de optimización en la aplicación de los recursos que la sociedad ha puesto bajo su custodia; técnicamente, el Estado no puede autoatribuirse la facultad de planear para los demás, esto implicaría *contravenir los principios fundamentales de la economía de mercado*, en términos de la soberanía de cada capital individual para decidir lo que más le convenga, en una perspectiva de mediano y de largo plazos.

La globalización creciente de la economía, tanto en su ámbito local, nacional como internacional, tiene sus principios y normas de desempeño que permiten comprender y explicar la evolución de este sistema económico. Entre esta normatividad se cuentan los requerimientos impuestos por:

- la competencia
- la productividad
- la competitividad
- la racionalidad económica

- la acumulación
- la integración

los cuales expresan a cabalidad la doble dimensión de la gestión del capital pues al mismo tiempo que las unidades productivas deberán asumir responsabilidades hacia el interior de las mismas en términos de la eficiencia técnica y económica (la dimensión privada: la productividad, la competitividad, la racionalidad económica, etc.), hacia afuera aparecen exigencias que no se pueden soslayar (la dimensión social: la competencia, la acumulación, la integración, etc.) sin amenazar la permanencia de cada agente económico en el mercado, regido por una competencia cada vez más violenta.

En esta perspectiva analítica, el capitalismo da cuenta de dos de sus principales características, a saber: una, la fusión de la dimensión privada y social en cada agente económico, lo cual confiere a estos un gran potencial de desarrollo explicativo de la pujanza demostrada por este sistema económico y, otra, la imposibilidad de manejar a la globalidad del sistema, determinante del riesgo y la incertidumbre y de las crisis periódicas experimentadas por esta formación social; en sentido estricto, el conjunto de principios señalados en líneas anteriores, con todo y que se presenta a algunos de ellos como incumbencia de cada agente económico y a otros como privativos del ámbito social, todos convergen en el mismo espacio de la gestión del capital, adquiriendo una funcionalidad que, para todo propósito práctico, resulta indisoluble.

Ciertamente, la forma que toma este proceso de combinación entre lo individual y lo social es bastante divergente, en su perspectiva espacial-regional, con lo cual se determinan estructuras productivas con distintos grados de desarrollo y con implicaciones económicas, en términos de los niveles de bienestar de la población, específicas para cada caso. De esta

manera es posible explicar la disparidad (asimetrías) en las condiciones económicas de la población en el plano espacial, nacional e internacional, lo cual confirma la tesis de que el desarrollo económico se encuentra determinado por el grado de maduración de la estructura productiva y, por tanto, por el nivel de consolidación de la economía de mercado.

El eje rector del proceso de la acumulación capitalista se encuentra en la racionalidad económica consistente en la maximización de la ganancia, pero ¿cuál es el fundamento de este principio?; la idea originaria es la posibilidad de producir y vender una mercancía a un precio superior al costo de producción, en cuyo caso el diferencial constituye la ganancia para el productor. Esto que suena tan simple entraña serias dificultades, relacionadas con la gestión del capital, en su desarrollo histórico y sus perspectivas inmediatas; se trata de explorar vías conducentes a acelerar la acumulación: el desarrollo científico y tecnológico, la búsqueda de nuevos productos, la creación de nuevos materiales, etc. tendientes a ampliar la base del mercado.

La presión ejercida por la competencia, para elevar la cuota de ganancia, está empujando a las esferas directivas de los agentes económicos a asumir riesgos crecientes que amenazan su viabilidad económica introduciendo factores de inestabilidad que perturban no solamente a las economías locales y nacionales, sino también a la internacional.

Cuando el sector empresarial, en el ánimo de mantener una demanda efectiva creciente para sostener sus niveles de actividad, recurre, de manera generalizada, a las ventas financiadas (crédito) eventualmente conduce al consumidor a una situación de insolvencia; lo cual trae por resultado, naturalmente, el crecimiento de la cartera vencida que amenaza también la salud financiera de las empresas. Una problemática que no se resuelve con el rescate de los bancos ni de algunos sectores en particular, es un cuadro de insolvencia

generalizada cuando la economía perdió el piso y se apoyó en una demanda artificial. Esta sería la explicación de la crisis de 2008, reconocida como la peor experimentada por el capitalismo después de 1929.

Prácticamente todos los principios de la gestión del capital, señalados anteriormente, confluyen en la racionalidad económica pues todos y cada uno de los agentes económicos, comprometidos con la maximización de la cuota de ganancia, deberán tomar provisiones para garantizar la estabilidad financiera y conseguir un crecimiento económico estable que les dé solidez en el corto y mediano plazos; la clase dirigente deberá tener conciencia de su responsabilidad, con la estabilidad y crecimiento del capital, para evitar aventuras de alto riesgo orientando su gestión hacia objetivos prioritarios, entre los cuales se cuentan los siguientes:

*1. Elevar la productividad y disminuir los costos unitarios de producción.* Las mercancías tendrán que mejorar las condiciones ofrecidas por la competencia en términos de precio y calidad; una variable estratégica para el logro de este propósito es, sin lugar a dudas, la tecnología aplicada; de allí que la dirección deberá contemplar programas de investigación científica y tecnológica a efectos de mantenerse en las posiciones de vanguardia.<sup>37</sup>

*2. Mejorar la competitividad en el mercado.* Entre los principios básicos de la economía de mercado se cuenta a la competencia, esto significa que la empresa no se encuentra sola (monopolio), sino que deberá enfrentar a una gran cantidad de competidores que ofrecen un bien homogéneo, de allí que

---

<sup>37</sup> Jorge Roberto Volpentesta, *Análisis y gestión de la productividad*, pp. 52-54.

deberá cuidar las condiciones de precio, calidad, productividad, etc.; de tal manera que pueda competir, satisfactoriamente, sin la amenaza de salir del mercado.<sup>38</sup>

El desafío que representa la competencia significa un gran esfuerzo de racionalización, de la actividad de la empresa, a efectos de maximizar la eficiencia técnica y económica. Esta exigencia sugiere la posibilidad de interiorizar la competencia en el funcionamiento de cada agente económico, contemplando las posibilidades de movilización sectorial y regional, de acuerdo con las condiciones del mercado actuales y futuras.

De esta manera se explica el gran dinamismo de la actividad económica, en el tiempo y en el espacio, en las economías de orientación capitalista; según sea la valoración y las expectativas que cada capital individual tenga de las señales enviadas por el mercado.

*3. Propiciar la acumulación del capital (la globalización económica).* Como una exigencia impuesta por la racionalidad económica capitalista cada unidad productiva deberá buscar, permanentemente, la maximización de la cuota de ganancia de modo que pueda ampliar la escala de operación y la cobertura de las relaciones de intercambio que mantiene con el resto del sistema económico.

La acumulación, a partir del esquema de reproducción ampliada que da forma al proceso de concentración del capital, se convierte, por esta vía, en el detonador del desarrollo del capitalismo pues contiene el germen de su expansión permanente tanto en la dimensión espacial (búsqueda de nuevos proveedores y clientes) como sectorial (el desarrollo de nuevos productos y materiales). *Este expansionismo, de las relaciones de intercambio da forma al fenómeno de la globali-*

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 66-71.

*zación económica*, como una fuerza arraigada en el centro de la dinámica del modo capitalista de producción.

De esta manera la globalización aparece en el centro del desarrollo capitalista como una exigencia impuesta por el capital, en su lucha por elevar la cuota de ganancia; así, se explica la búsqueda de nuevos clientes y/o proveedores (expansión espacial) y el desarrollo de nuevos productos y materiales (expansión sectorial), en tanto impulsores de la cuota de ganancia y aceleradores de la acumulación del capital.

4. *La integración económica.* En la perspectiva de la acumulación capitalista la integración económica es una consecuencia natural de la globalización, en tanto expresión del crecimiento de las relaciones de intercambio (nuevos agentes y otros espacios económicos), cuando el capital enfrenta el desafío de maximizar su cuota de ganancia y encuentra ventajosa la fusión de dos o más empresas (la centralización del capital) en una sola, bajo una dirección única.<sup>39</sup>

Una vez que la expansión capitalista, la globalización económica, se encuentra en curso, sin importar la cobertura espacial de esa expansión (local, nacional o internacional), los capitales encuentran beneficios al simplificar sus relaciones de intercambio mediante la eliminación de trámites administrativos, el aprovechamiento de economías de escala, la creación de sinergias en la comercialización, etc. con el subsecuente abaratamiento de su gestión y la elevación de la cuota de ganancia.

Como consecuencia, la integración económica aparece como una exigencia impuesta por el capital en su lucha por acrecentar la ganancia y acelerar el proceso de acumulación. Esta integración ocurre, en un principio, en el ámbito del

---

<sup>39</sup> Arnoldo Hax y Nicolás S. Majluf, *Estrategias para el liderazgo competitivo: de la visión a los resultados*, pp. 303-315.

capital privado propiciando la asociación de productores participantes de redes productivas en cuyo caso cobra forma *la integración vertical* (proveedor-productor-cliente) diferente de *la integración horizontal* que ocurre cuando se fusionan dos o más empresas que producen un bien homogéneo y se presentan en el mercado como competidores, buscando beneficios de economías de escala, desarrollo científico y tecnológico, expansión y diversificación en el mercado, etcétera.<sup>40</sup>

Para el cumplimiento de estos principios las unidades productivas deberán hacer acopio de una gran diversidad de herramientas técnico-económicas que tienen que ver con la organización, la mercadotecnia, el desarrollo científico y tecnológico, la formulación y evaluación de proyectos, la programación y la presupuestación, etc. los cuales deberán ser combinados en una disciplina particular de la ciencia económica llamada planificación, que tiene cabida en el ámbito de la gestión privada del capital.

En esta línea de razonamiento es evidente el arraigo de la planeación con la gestión del capital, en su dimensión privada, erigiéndose en un instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica, para cuyo cumplimiento resulta imprescindible el compromiso de la dirección con los criterios básicos de comportamiento en una economía de mercado.

Visto este fenómeno en una perspectiva histórica, se puede observar que:

Occidente consigue desarrollar el puente entre la tradicional separación de la ciencia y la esfera económica, y transferir

---

<sup>40</sup> Charles W. L. Hill y Gareth R. Jones, *Administración estratégica: un enfoque integrado*, pp. 259-287; Arthur A. Thompson y A. J. Strickland, *Dirección y administración estratégicas: conceptos, casos y lecturas*, pp. 133 y ss; José Carlos Jarillo, *Dirección estratégica*, pp. 93-107.

explicaciones científicas en crecimiento económico. La sociedad occidental fue única combinando las funciones de marketing y manufacturas de las empresas tradicionales con centros de conocimiento científico, todo bajo un mismo proceso de gestión y bajo incentivos y objetivos comunes.<sup>41</sup>

La planeación económica, por tanto, es un instrumento para la racionalización en la aplicación de los factores productivos la cual, en los marcos impuestos por el capital en el mercado, significa un esfuerzo permanente por maximizar la cuota de ganancia. En esta perspectiva toda la normatividad del mercado se encuentra encaminada al cumplimiento de la racionalidad económica capitalista, consistente en la maximización de la cuota de ganancia, donde la planificación se ha convertido en un aliado estratégico.

De esta manera el desarrollo histórico del capitalismo ha acumulado una experiencia valiosa, en materia de planeación económica, asociada invariablemente a la racionalidad del capital. El proceso de planificación tiene su cuna en la gestión del capital y experimenta una expansión permanente conforme se amplía su cobertura a partir del proceso de acumulación (la concentración y la centralización del capital y de la producción).

En la medida en que la acumulación del capital toma formas particulares, en cada espacio económico, la observancia de la planeación también refleja los contrastes de aquellas formas; por tanto, el grado de desarrollo de la planeación se encuentra determinado por la cobertura de cada capital individual.

En una perspectiva ampliada, del conjunto del sistema económico, la vigencia de la planificación está acotada por el nivel de consolidación de la economía de mercado donde los sectores

---

<sup>41</sup> Celia de Anca y Antonio Vázquez Vega, *La gestión de la diversidad*, p. 51.

económicos marginales, según se expuso al principio de la sección precedente, “no requieren” de un instrumento racionalizador de su actividad que pudiera involucrar a la planificación.

### **Las perspectivas de la planeación**

La planeación *no puede adelantar un solo paso* en relación con la visión y prospectiva asumida por los ejecutivos responsables de la gestión del capital; es decir, la planeación ayuda a hacer mejor, atendiendo a criterios de eficiencia técnica y económica, lo que el ejecutivo visualiza en los escenarios futuros, pero no puede reemplazarlo en su función de establecer la estrategia de desarrollo (la imagen objetivo y la ruta crítica) de la entidad planificadora. La planeación es una herramienta auxiliar para conseguir la optimización en la aplicación de los factores productivos.

Se puede afirmar, por tanto, que no existe sustituto para las tareas y responsabilidades de los directivos de una entidad económica y que, en el mejor de los casos, la planeación constituye una aliada estratégica para la dirección del capital en el proceso de toma de decisiones. La experiencia histórica del capitalismo sugiere que las empresas más exitosas en el análisis y procesamiento de la información, generada por el mercado, dan cuenta de un proceso de acumulación más acelerado; aunque, es preciso reconocerlo, existe un componente de riesgo y de incertidumbre, según se expuso en la segunda sección de este capítulo, asociado a la dimensión social de la gestión del capital (un componente exógeno a la empresa) que invalida cualquier certeza en cuanto a la obtención de una ganancia, a pesar de estar vigente un proceso de planeación.

La planeación, por tanto, exhibe una limitante en términos de su capacidad para incidir en el ámbito externo (la

dimensión social de la gestión del capital) en que se desenvuelve cada agente económico. Una empresa a lo máximo que puede aspirar es a racionalizar las actividades realizadas hacia su interior, mediante el proceso de la planeación económica, pero no tiene manera de incidir en el proceso de toma de decisiones de otros agentes económicos. Esta cualidad de la planeación se encuentra sustentada en la naturaleza misma de una economía de mercado cuyo fundamento es la iniciativa privada, particular, de cada capital individual.

Esta situación ha llevado al reconocimiento de que:

En la empresa capitalista es, pues, donde se produce el primer triunfo histórico del principio de la racionalidad económica: pero se trata de un triunfo limitado y deformado a la vez. Es limitado, porque no se refiere sino a cada una de las empresas consideradas aisladamente y porque no abarca al conjunto de la actividad económica de la sociedad, a todo el proceso social de la producción y de la distribución. La racionalidad de la actividad de la empresa capitalista tiene carácter *económico-privado y no económico-social*.<sup>42</sup>

Ciertamente la cobertura de la planificación, en una economía de mercado, se encuentra determinada por el nivel de acumulación del capital; es decir, por el proceso de concentración (la acumulación del capital a partir de la cuota de ganancia, después de satisfacer el consumo personal y familiar: la reproducción ampliada) y de centralización del capital y de la producción (la acumulación explicable a partir de la asociación de los capitales preexistentes: la integración vertical y horizontal), que darían cuenta de la magnitud de cada capital individual. *La planeación capitalista es la que puede albergar la cobertura*

---

<sup>42</sup> Oskar Lange, *Economía política I*, pp. 154-155.

*de cada capital individual*, sin ignorar que su grado de socialización queda acotado por la consolidación de las relaciones de intercambio (el sistema de redes productivas).

Este proceso de expansión en la cobertura del capital, origen y fundamento de la globalización económica, se explica a partir de la exigencia de cada capital, en el mercado, por acrecentar su cuota de ganancia y, en última instancia, su acumulación. El desarrollo del capitalismo solamente es comprensible mediante esta fuerza interior, la maximización de la cuota de ganancia, que lo empuja al desbordamiento de sus límites actuales en su perspectiva sectorial y regional; así cobra forma el eslabonamiento:

#### Concentración-centralización-globalización e integración

en la explicación del desarrollo capitalista, bajo la tutela de la racionalidad económica, propia de este sistema económico, y la exigencia permanente de la acumulación del capital.

En este sentido, existe plena soberanía, por parte de cada capital individual, en cuanto al proceso de toma de decisiones para establecer el nivel de producción, las condiciones técnicas, los proveedores, los clientes, los sistemas de financiamiento, etc. la cual será defendida hasta sus últimas consecuencias; de allí *los alcances* (autonomía de la entidad planificadora) y *las limitaciones* (la imposibilidad de incidir en las decisiones de los demás) de la planeación como herramienta para la gestión del capital.

Estos alcances se magnifican frente a la posibilidad, bastante real por cierto, de inducir el proceso de toma de decisiones hacia un rumbo particular (la imagen objetivo), asumiendo riesgos según la voluntad del comité ejecutivo de la organización; las limitaciones aparecen al reconocer el ámbito de acción de la planificación, restringido a la cobertura de cada

capital particular, *dejando sin explicar* buena parte de los acontecimientos económicos del entorno en el que se encuentra inmersa la entidad planificadora con lo cual tiene cabida *un componente de riesgo y de incertidumbre* en el funcionamiento de la economía de mercado (las relaciones de intercambio).<sup>43</sup>

Sin duda estos alcances y limitaciones de la planeación económica se inscriben en la dinámica del desarrollo capitalista y dan cuenta de su evolución histórica, cargada de altibajos pero con una marcada tendencia ascendente; lo cual exhibe al capitalismo como un sistema complejo y contradictorio, donde existen ganadores y perdedores, con gran potencial de desarrollo económico de cara al incesante proceso de globalización e integración económica, observable en el interior de las economías nacionales y llevado de la mano de la planeación.

El dinamismo capitalista se explica por dos vías, a saber: primero, la fuerza innovadora de la iniciativa privada, siguiendo un razonamiento schumpeteriano, donde el capital individual explora permanentemente nuevas opciones de inversión para diversificar sus actividades productivas y ampliar el ámbito de las relaciones de intercambio con lo cual promueve el crecimiento y el desarrollo económico; y después, el riesgo y la incertidumbre, siempre latentes en este sistema económico, impulsores de un proceso regular de renovación (quiebra, absorción, asociación, etc.) de las unidades económicas en la globalidad del sistema. Por ambos caminos transcurre el cambio estructural (modernización) permanente de la economía, explicativo de la movilidad interna de este sistema económico.

Cualquiera que sea la forma social del proceso de producción, éste tiene que ser necesariamente un proceso continuo o reco-

---

<sup>43</sup> José Silvestre Méndez Morales, *op. cit.*, pp. 24-36.

rrer periódica y repetidamente las mismas fases. Ninguna sociedad puede dejar de consumir, ni puede tampoco, por tanto, dejar de producir. Por consiguiente, todo proceso social de producción considerado en sus constantes vínculos y en el flujo ininterrumpido de su renovación es, al mismo tiempo, *un proceso de reproducción*.<sup>44</sup>

De esta manera el desarrollo y consolidación del capitalismo ha significado una expansión permanente de las relaciones de intercambio en su dimensión espacial (regional) y sectorial (ramas de actividad), el fenómeno de la globalización económica, con lo cual se produce el involucramiento de una población creciente a la economía de mercado y el subsecuente mejoramiento en las condiciones de vida de esta población; toda vez que, la globalización económica implica una mejoría en los niveles de productividad, la elevación de los salarios, el incremento de la demanda efectiva y, por tanto, una expansión del mercado, primero nacional y después internacional.

En este orden de ideas la política económica, en los países capitalistas subdesarrollados, deberá enfocarse en la consolidación del proceso de globalización en las economías nacionales con lo cual al tiempo que se impulsa la modernización y diversificación de la planta productiva, mediante la reconversión de los sectores precapitalistas a la economía de mercado, se generan las condiciones para mejorar el nivel de vida de la población (el desarrollo económico) a partir del crecimiento de la productividad, los salarios y la competitividad.

El desarrollo económico significa, por consecuencia, una ampliación sistemática del mercado interno por cuanto asume, como prerequisite, un incremento en el empleo, el salario y el consumo. Téngase en cuenta que el aumento de la producción,

---

<sup>44</sup> Carlos Marx, *op. cit.*, p. 476.

la creación de nuevos productos, el desarrollo científico y tecnológico, etc. propician, invariablemente, el mejoramiento en las condiciones de vida de la población; primero, por modificar, en su sentido más amplio, la forma de organización social, la estructura (base productiva) y superestructura (instituciones públicas y privadas) económica, y, después, por el impacto que estas mejoras tienen sobre las posibilidades de ingreso, de consumo y de bienestar de la sociedad.

En una economía de mercado los salarios y, por tanto, las posibilidades de consumo están determinados por el nivel de productividad del trabajo, el cual depende, a su vez, del desarrollo científico y tecnológico; la empresa no aumentará los salarios mientras no mejore la productividad del trabajo. En este escenario, la suerte del trabajo se encuentra íntimamente relacionada con la salud económica de la empresa y del sistema económico en su conjunto.

En esta perspectiva el desarrollo económico alcanzado por cada economía, en su dimensión espacial, queda determinado por el grado de consolidación de las relaciones sociales de producción capitalistas; así, *se puede observar una relación directa entre el desarrollo económico y la consolidación del sistema capitalista (la economía de mercado)*, presentándose mayores niveles de pobreza y de marginación social cuando más atrasada se encuentra la forma de organización social.

El desarrollo económico se ubica en el centro del análisis y de la discusión en la economía involucrando, de manera directa, a la planificación en virtud de que cualquier esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de la población deberá pasar, necesariamente, por el diseño de una política para el cambio estructural cuya implicación última será la modernización de la forma de organización social; y, llegado este momento, la planeación pasa a ocupar una posición de van-

guardia en este proceso de modernización de la planta productiva y del entramado institucional, desde la perspectiva de cada agente económico individual (incluyendo al Estado), en tanto instrumento técnico para la racionalización en la aplicación de los factores disponibles.

Esto es así porque la modernización de la forma de organización social no ocurre en el aire, sino que es resultado de los cambios operados en la estructura económica, los sectores y/o regiones de avanzada; las regiones atrasadas se mantienen como resabios de la organización antigua y dan cuenta de la insuficiencia en el crecimiento de las relaciones sociales de producción capitalistas y de las asimetrías existentes en el ámbito regional.

Lo que es una realidad, derivada de este razonamiento, es que siendo la planeación un instrumento técnico para la eficiencia técnica y económica enfrenta una paradoja: mientras más necesaria, debido a los niveles de pobreza y de marginación social acumulados (en los sectores y/o regiones precapitalistas), resulta menos viable por cuanto estos sectores operan con una racionalidad económica (la maximización del producto) distinta a la observada en el capitalismo (la maximización de la cuota de ganancia); allí la planeación económica no se puede aplicar sin un cambio estructural que signifique la reconversión de estos sectores y/o regiones hacia la economía de mercado.

La premisa de este cambio consiste en la adopción de la racionalidad económica capitalista, la maximización de la cuota de ganancia, como el eje rector del proceso de toma de decisiones, y allí la planeación está llamada a ocupar un papel fundamental, pues se trata de una herramienta técnica para la racionalización del empleo de los factores productivos, de tal manera que se asegure la adecuación de medios a fines.

Este proceso de cambio estructural exige la interacción permanente entre las dos dimensiones de la gestión del capital

reconocidas al principio de este capítulo, una individual y la otra social, donde la planeación, en su vinculación con la racionalidad económica capitalista, se convierte en instrumento indispensable para recoger las condiciones imperantes en el mercado donde se inscribe el agente planificador.

En el contexto de las economías atrasadas, como la mexicana, el potencial de la planificación es doble porque además de procurar la optimización en la aplicación de los factores productivos, como su función sustantiva, puede impulsar (de manera deliberada) un proceso de modernización de la planta productiva mediante la intervención del Estado en la economía, abriendo caminos al desarrollo económico; siendo esta una de las mayores preocupaciones de la ciencia económica, su importancia se revalora.

Ciertamente este escenario económico, caracterizado por el atraso de la estructura productiva y la urgencia de impulsar el cambio estructural, representa un desafío que rebasa los alcances de la planificación económica desde la perspectiva de cada agente individual; por tanto, la planeación de la empresa privada deberá recibir un impulso adicional, mediante una política económica estatal comprometida con la modernización y diversificación de la planta productiva, para promover el desarrollo económico.

La política estatal deberá echar mano de una herramienta suficientemente probada en la historia del capitalismo, *la acumulación originaria*, para ampliar la cobertura de la planeación, desplegar su potencial en un esfuerzo de modernización de la planta productiva y sentar las bases para el desarrollo económico.

Esta relación existente entre la acumulación originaria y la conformación de las relaciones de intercambio, en el mercado, aparece como una constante en la evolución del modo de producción capitalista, en cada país, y determina el nivel del desarrollo

económico alcanzado por el capitalismo en su ámbito regional. *La acumulación originaria es un proceso continuo y no se agotó con la consolidación del capitalismo en Inglaterra y su extensión al resto de Europa, pues dispone, todavía en la actualidad, de grandes potencialidades dondequiera que las relaciones de intercambio se encuentren escasamente desarrolladas y la atomización de la producción aparezca como un obstáculo para el desarrollo de las fuerzas productivas.*<sup>45</sup>

El cambio de la forma de organización social, en sus ámbitos estructural y superestructural, no se va a producir mediante el concurso de la planeación, por sí misma; es preciso que la dirigencia de las entidades económicas (especialmente el Estado) contemple en su imagen objetivo esta clase de aspiraciones y tenga la voluntad política para impulsar tales cambios. En este escenario, la contribución de la planificación al desarrollo económico se magnifica.

Concluyendo, la planificación contempla, de manera inherente, un sentimiento de insatisfacción con el libre funcionamiento del mercado y exige, por consecuencia, una acción consciente de cambio de ese orden establecido. Allí está, precisamente, la aportación que la planeación puede hacer a la modernización de la forma de organización social (la estructura y superestructura económica) con el objeto de lograr una mayor adecuación (pertinencia) de esa organización con las pretensiones y aspiraciones de la sociedad.

Otro ámbito donde la planeación juega un papel importante es en la gestión de las unidades económicas ya consoli-

---

<sup>45</sup> Adalberto Ceballos. Los desafíos del marxismo contemporáneo, p. 25. Para un estudio más completo de la relación existente entre la acumulación originaria y el desarrollo económico, véase de esta misma obra el primer capítulo, pp. 13-45.

dadas y que dan cuenta de un alto grado de concentración y de centralización del capital; en este caso, se trata de procesos de planeación con una gran cobertura donde el poder político y económico que ostentan las entidades planificadoras, empresas multinacionales, supera, y con mucho, el tamaño, en términos presupuestarios, de varias economías nacionales.<sup>46</sup>

Junto con la expansión de las empresas, corporaciones y conglomerados transnacionales, articulada con la nueva división transnacional del trabajo y la emergencia de las ciudades globales, se verifica la declinación del estado-nación, ya que el estado-nación comienza a ser obligado a compartir o aceptar decisiones y directrices provenientes de centros de poder regionales y mundiales.<sup>47</sup>

En esta perspectiva, la vanguardia del desarrollo capitalista, la planeación se ha consolidado y responde a las exigencias planteadas por la economía de mercado en términos de la competencia, cuando la lucha por maximizar la cuota de ganancia empuja sistemáticamente a mejorar la productividad (el desarrollo científico y tecnológico), acelerar la globalización económica (la dimensión sectorial –diversificación de la producción– y espacial –la expansión geográfica de las relaciones de intercambio–), promover la centralización del capital y de la producción (la integración vertical y horizontal), etc.; de tal manera que se pueda explorar nuevas rutas para acceder al desarrollo económico.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Ramón Tamames y Begoña G. Huerta, *Estructura económica internacional*, pp. 377-389; Alejandro Dabat, “Empresa transnacional, globalización y países en desarrollo”, *Empresas mexicanas ante la globalización*, pp. 19-47.

<sup>47</sup> Octavio Ianni, *La era del globalismo*, p. 15.

<sup>48</sup> Ramón Tamames y Begoña G. Huerta, *op. cit.*, pp. 378-379.

Jugando con las convergencias y los antagonismos entre nacionalismo, regionalismo y globalismo se encuentran las empresas, corporaciones y conglomerados transnacionales. Tejen la globalización desde arriba, de acuerdo con la dinámica de los intereses que expresan o simbolizan. Dibujan las más diversas cartografías del mundo, planeadas según sus políticas de producción y comercialización, preservación y conquista de mercados, inducción de decisiones gubernamentales en el ámbito nacional, regional y mundial. En sus alianzas estratégicas, y por medio de sus redes de comunicaciones, pueden estar presentes en muchos lugares, o incluso en todo el mundo. Este es el contexto en que tienden a ocurrir, resolverse o agravarse las convergencias y las tensiones entre nacionalismo, regionalismo y globalismo.<sup>49</sup>

De allí que las potencialidades de la planificación, en una economía de mercado, se agigantan en virtud del dinamismo característico de estas economías; y, más todavía, en las regiones atrasadas donde los requerimientos en materia de cambio social (la forma de organización) plantea desafíos impostergables si existe el compromiso con los sectores menos favorecidos (obreros y campesinos) por mejorar sus condiciones de existencia. Una estrategia de desarrollo económico deberá pasar, necesariamente, por una clara voluntad política por parte de los agentes individuales (incluyendo al Estado) para cambiar la base económica de las mayorías, el proceso de la acumulación originaria, y aquí la planeación está llamada a jugar el papel central.

---

<sup>49</sup> Octavio Ianni, *op. cit.*, p. 16.



## II. LOS ESPACIOS DE LA PLANIFICACIÓN

### Introducción

Según se expuso en el capítulo que antecede, la planificación económica se encuentra íntimamente ligada con la gestión del capital y se ha convertido en un instrumento técnico para asegurar el cumplimiento de la racionalidad económica, en este sistema económico; de allí que las dimensiones reconocidas de la gestión del capital (la individual y la social) se han erigido en *factores determinantes del proceso de planificación*, en tanto categoría histórica; una dimensión individual (privada) resuelta en el ámbito de la gestión de cada capital particular (la interiorización de la competencia en cada agente económico) y otra social, definida por el nivel de desarrollo del capitalismo (la consolidación de las relaciones de intercambio en una economía de mercado).

En consecuencia, el tema de la cobertura de la planeación, entendida como un instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica capitalista, adquiere un doble significado, a saber: por una parte, quedaría resuelto por el tamaño de cada capital individual y, por la otra, por el grado de expansión de las relaciones de intercambio; reconocido el hecho de que la planificación se originó con el desarrollo y consolidación de las relaciones sociales de producción capitalistas.

Esta percepción es muy importante porque tratándose de un instrumento racionalizador de la actividad económica, se disipan muchas dudas en cuanto a su objeto de estudio; por tanto, perspectivas analíticas como la de *la planeación pública*, *la planeación estratégica*, *la planeación prospectiva*,

*etc.* dejan de tener sentido y empieza a configurarse la idea de una asociación entre la planificación y la gestión del capital en una forma de organización social donde la racionalidad económica, consistente en la maximización de la cuota de ganancia, ha pasado a convertirse en el objeto y fin de la actividad económica cuyo eje rector se encuentra dirigido por el proceso de la planificación.

Esta argumentación conduce, necesariamente, a la doble dimensión de la gestión capitalista y de la planificación, a saber: la social y la individual, en virtud de la simbiosis establecida entre ambas, en una ambientación económica caracterizada por la competencia, la eficiencia técnica y económica, la acumulación, *etc.* representativas de una economía de mercado; en este escenario, la cobertura de la planeación tendrá que explicarse en esos dos ámbitos: en el plano individual, estaría determinada por el tamaño de cada capital particular (el fenómeno de la concentración y la centralización del capital y de la producción) y en el ámbito social se explicaría por el grado de consolidación de las relaciones de intercambio.

Esta situación permite visualizar que en una economía de mercado insuficientemente desarrollada, la cobertura de la planeación se reduce, tan solo, a aquellas organizaciones que tienen como criterio para la aplicación de los factores productivos a la maximización de la cuota de ganancia; los sectores y/o regiones precapitalistas deberán esperar por un cambio estructural,<sup>1</sup> la acumulación originaria del capital, que genere las condiciones materiales para su inclusión en el mercado donde la planeación, según se expuso en el capítulo anterior,

---

<sup>1</sup> Este cambio estructural, entendido como la reconversión de los sectores precapitalistas a la economía de mercado, tradicionalmente ha venido ocurriendo de una manera espontánea; sin embargo, es conveniente que el Estado se involucre en este proceso a fin de abreviar el tiempo necesario para mejorar las condiciones de existencia de los sectores y/o regiones más pobres.

podría jugar un papel importante en aras de cumplir con los requerimientos de la racionalidad económica capitalista.

En esta perspectiva la cobertura de la planificación está condicionada por el grado de maduración de la economía de mercado y, para el caso de los países menos desarrollados, presenta un carácter elitista definido por la selectividad de los agentes económicos constitutivos de este sistema económico; en los países más desarrollados, es evidente que el ámbito de la planeación aumenta considerablemente en su dimensión social, y en su nivel particular también experimenta un fuerte impulso en virtud del avance del proceso de concentración y centralización del capital y de la producción.

### **La cobertura de la planificación**

La planificación es una actividad inherente al sistema capitalista que apareció asociada con la racionalidad económica propia de este sistema económico e impuso, como una condición de supervivencia para los agentes económicos en el mercado, la necesidad de redefinir los criterios para la aplicación de los factores productivos contribuyendo, de esta manera, al cambio estructural que las nuevas relaciones sociales de producción trajeron consigo.

Esta idea sugiere que, con la instauración del capitalismo, la planificación encontró las condiciones favorables para su desarrollo a partir del momento en que la racionalidad económica, bajo un régimen de economía natural consistente en la maximización de la producción, dejó de resolverse en el plano de la intensificación en el uso de los factores productivos para ubicarse, en la economía de mercado: la maximización de la cuota de ganancia, en el campo de la productividad y de la competitividad.

Este viraje forma parte del cambio estructural ocurrido en la planta productiva pero, en virtud de estar asociado a la gestión del capital, se encuentra seriamente restringido por el nivel de avance de ese cambio estructural; con esto quiere decirse que la instauración del capitalismo no trajo consigo, de manera natural y automática, la aplicación generalizada de la planificación solamente porque “ya se estaba en una economía de mercado”, sino que los agentes económicos deberían requerirla en tanto instrumento para la realización de la nueva racionalidad económica y así poder enfrentar los desafíos que planteaba la competencia en el mercado.

### *El tamaño de cada capital individual*

Según se expuso en el capítulo anterior la planificación puede contribuir a la modernización de la forma de organización social en un doble sentido: por una parte, mediante el impulso de la expansión de las relaciones de intercambio, la competencia por acrecentar la cuota de ganancia, buscando nuevos proveedores y nuevos clientes y, por la otra, a través del fomento del cambio estructural de la economía impulsando la reingeniería económica necesaria, de las unidades económicas reestructuradas, para incorporarse definitivamente a las relaciones de intercambio y, por consecuencia, a la economía de mercado.

La reflexión propuesta en este capítulo que, en una primera instancia, tiene como escenario al proceso de instauración de las relaciones sociales de producción capitalistas, pareciera un tanto desfasada en la historia; sin embargo, resulta extraordinariamente actual y significa que, en el ámbito de las economías nacionales, existe una gran diversidad de condiciones a partir de las cuales se inserta cada unidad económica a su entorno social, político y económico. Observándose unidades ya consolidadas en la economía de mercado, otras de

desarrollo intermedio, que ya dieron el salto de la reconversión económica para integrarse a las relaciones de intercambio y, finalmente, un amplio sector que opera bajo un régimen de economía natural cuyo criterio de racionalización consiste en la maximización del producto o del ingreso, sin importar los niveles de productividad (eficiencia técnica) y la rentabilidad (eficiencia económica) de estos agentes económicos.

En estas circunstancias la planificación se encuentra condicionada, se puede decir determinada, por las realidades de cada uno de los agentes económicos y el entorno social, político y económico en el que estos se inscriben; un condicionamiento que, en los términos vigentes en las economías precapitalistas, significa su imposibilidad con lo cual se produce una renuncia a la eficiencia técnica y económica, con el subsecuente arraigo del problema de la pobreza y de la marginación social.

Por tanto, la práctica de la planificación económica, en el plano de las economías nacionales, no admite una generalización y es necesario considerar las realidades particulares de cada unidad económica para explicarnos su pertinencia, su grado de cobertura y sus potencialidades en los escenarios futuros.

Así, en el caso de los países de desarrollo intermedio y atrasados, como es el caso de México, la práctica de la planificación enfrenta un escenario bastante heterogéneo con un sector minoritario de medianas y grandes empresas plenamente integradas a la economía de mercado que son los verdaderos agentes de la planificación económica, por una parte, y, por la otra, un amplio sector de la economía nacional —las micro empresas, las zonas indígenas, la economía campesina, etc.— donde no existen las condiciones objetivas que le den viabilidad a un proceso de planeación si admitimos, conforme se expuso en el capítulo anterior, su vinculación con la gestión del capital (el desarrollo del capitalismo) en tanto instrumento para

la realización de la racionalidad económica consistente en la maximización de la cuota de ganancia.

En síntesis, la planificación económica no se aplica de manera genérica en una economía de mercado, para todos y cada uno de los agentes económicos, solamente porque se trate de una “economía capitalista”; sino que son las realidades particulares de cada entidad económica, tanto internas como externas, las que determinan la vigencia del proceso de planificación.

La misma categoría de economía de mercado ha de ser relativizada, más aún cuando las relaciones sociales de producción capitalistas apenas se estaban construyendo; en este escenario, el avance del cambio estructural promovido mediante la acumulación originaria fue bastante lento y, sobre todo en los albores del capitalismo, con un alcance regional y/o sectorial bastante polarizado y limitado.<sup>2</sup>

Con la ampliación de los espacios de la acumulación capitalista (la expansión espacial y sectorial del capital y de la producción: la globalización económica), se incrementa el número de unidades económicas involucradas directamente con la práctica de la planificación económica. De esta manera, con las nuevas relaciones sociales de producción capitalistas, la planificación surge y se desarrolla; aun cuando su práctica no se explique por la naturaleza del sistema económico, en su conjunto, sino por el grado de consolidación de las relaciones de intercambio y de la nueva racionalidad económica impuesta por el capital.

Debe ser claro para el lector que en los comienzos del capitalismo el mercado tuvo un significado restringido, sectorial y espacialmente, en virtud de tratarse de una forma de

---

<sup>2</sup> Robert L. Heilbroner, *La formación de la sociedad económica*, pp. 94-129.

organización económica en construcción; pues el proceso de escisión del productor directo de sus medios de producción —el fenómeno de la acumulación originaria— estaba en curso y las condiciones materiales para la realización de las relaciones de intercambio eran incipientes.<sup>3</sup>

En estas circunstancias la observancia de la racionalidad económica capitalista era reducida y, por consecuencia, la recomposición de los criterios para la aplicación de los medios de producción avanzaba de una manera gradual; son justamente las unidades económicas líderes, en cuanto a la adopción de esta nueva forma de organización para la producción, las que ofrecen las condiciones idóneas para la aplicación de la planeación como instrumento de racionalización de las actividades productivas, orientadas hacia la maximización de la cuota de ganancia.

Esta gradualidad del proceso de instauración de la economía de mercado obedece al hecho de que el cambio estructural que implica avanza también lentamente en virtud de que el redimensionamiento de la actividad económica exige unas condiciones externas a las unidades económicas en términos de la oferta, la demanda, la dotación de infraestructura, los canales de comercialización, los sistemas de intermediación financiera, la competencia, etc., que progresan muy despacio, toda vez que las realidades materiales que les dan viabilidad están en gestación y se construyen de una manera interdependiente en una perspectiva sistémica.<sup>4</sup>

La experiencia del desarrollo capitalista sugiere que el proceso fundador del mercado requiere de un flujo de bienes y de servicios —corriente de oferta— que los productores han de poner a disposición de la población y que, a su vez, para que el ciudadano común y corriente se convierta en consumi-

---

<sup>3</sup> Fernand Braudel, *La dinámica del capitalismo*, pp. 45-84.

<sup>4</sup> Immanuel Wallerstein, *El capitalismo histórico*, pp. 1-35.

dor —ejerciendo una función de demanda— es preciso disponer de un ingreso nominal, capacidad adquisitiva, derivado de la venta de algún bien o servicio; síntoma inequívoco de que, con este cambio estructural, el productor directo ha renunciado a la posibilidad de la autosuficiencia para incorporarse a un sistema caracterizado por la interdependencia y la complementariedad económica; así, se crean las condiciones objetivas para dar cabida a una nueva forma de organización social basada en las relaciones de intercambio.

El proceso de la acumulación originaria ha permitido sentar las bases para unas nuevas relaciones sociales de producción fincadas en el mercado (el capitalismo), el cual daría forma a un sistema de intercambio por conducto del mecanismo de los precios. Estas nuevas relaciones sociales de producción pronto empezaron a consolidarse pasando a constituir la instancia de la gestión económica de la sociedad; es decir, el proceso de toma de decisiones en cuanto a qué producir, cómo producir, cuánto producir y el dónde producir se resolvió en función del desarrollo material de la sociedad, por esto es que el mercado se erigió en el espacio de la gestión social.<sup>5</sup>

Este cambio estructural significó un redimensionamiento de la actividad económica que permitió rebasar el ámbito privado, particular, de cada productor individual para acceder a una dimensión social donde el proceso de toma de decisiones se proyectaría a la globalidad del sistema económico buscando recoger las condiciones imperantes en el mercado —en términos de la oferta, la demanda, el precio, etc.— según el grado de cobertura de las relaciones de intercambio.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Adalberto Ceballos, *La economía mexicana y la tercera vía*, p. 14.

<sup>6</sup> Adalberto Ceballos, *Los desafíos del marxismo contemporáneo*, pp. 18 y ss.

Conforme este proceso se va ampliando empieza a cobrar forma un sistema de redes productivas,

proveedor → productor → cliente

con una marcada tendencia a la diversificación espacial (expansión de las relaciones de intercambio) y sectorial (creación de nuevos productos y materiales), que involucró a prácticamente todas las esferas de la actividad económica y dio cuenta del fenómeno de la globalización de las economías regionales.

En este proceso de expansión-diversificación de la actividad económica sobresalen sectores como la industria textil, las manufacturas, los transportes, etc. abriéndose paso un rápido crecimiento de las relaciones de intercambio, con lo cual se sientan las bases de una economía de mercado con marcados perfiles regionales que iban dando forma a un acelerado proceso de globalización de la economía nacional.

### *El grado de expansión de las relaciones de intercambio*

Este carácter expansivo de las relaciones de intercambio se convirtió en la punta de lanza de la planificación, en virtud de ser esta una herramienta para la optimización en la aplicación de los factores productivos en la naciente economía de mercado; en un primer momento, el fenómeno de la globalización económica se interioriza en el funcionamiento de las economías nacionales y, después, se proyecta hacia el ámbito de la economía mundial con lo cual cobra forma la dimensión internacional de la acumulación del capital.<sup>7</sup>

La trasposición de las fronteras nacionales, empujada por el proceso de la globalización económica, no llevó mucho

---

<sup>7</sup> Adalberto Ceballos, *La economía mexicana y la tercera vía*, pp. 13 y ss.

tiempo en virtud de que no presupone ningún requisito, en el plano de las economías nacionales (la suscripción de acuerdos comerciales), más allá de la necesidad por parte del capital individual, de diversificar sus fuentes de aprovisionamiento y/o de clientes en su lucha permanente por aumentar su cuota de ganancia; así observamos que Inglaterra, país pionero en la instauración de la economía de mercado, incursiona en el comercio internacional, desde los orígenes de la revolución industrial, para comprar lana en la India y vender telas al resto de Europa.

En este sentido, observa Eric Hobsbawm que:

El árbol de la expansión capitalista moderna creció en una determinada región de Europa, pero sus raíces extrajeron su alimento de un área de intercambio y acumulación primitiva mucho más amplia, que incluía tanto a las colonias de ultramar ligadas por vínculos formales como las “economías dependientes” de Europa Oriental, formalmente autónomas. [...] Comienza a quedar en claro, además, que eran necesarios los recursos de todo este universo económico para abrir una brecha industrial en *cualquier* país del sector económicamente avanzado.<sup>8</sup>

Alrededor de la globalización se ha producido una gran discusión, con un carácter multifacético, que incluye a prácticamente todos los temas de la economía contemporánea; así, aparecen cuestiones como las asimetrías entre las economías nacionales, la estandarización de los patrones culturales, la unificación de las políticas económicas, la inviabilidad de las economías más atrasadas, la polarización económica entre

---

<sup>8</sup> Eric Hobsbawm, *En torno a los orígenes de la revolución industrial*, pp. 104-105.

ricos y pobres, etc., además de la diversidad de opiniones en cuanto al contenido y el significado de la misma globalización.

Algunos autores la asocian con la movilidad del capital financiero entre países, otros con el desarrollo científico y tecnológico, otros más con el comercio exterior, etc. adquiriendo, en todos los casos, una connotación de actualidad; sin ignorar que cada perspectiva analítica plantea, por consecuencia, un marco referencial para explicar el fenómeno y un escenario específico donde se inscriben, también, las perspectivas de solución a la problemática reconocida dada una toma de posiciones por parte de cada observador.

Lo que sí se percibe, en esta discusión, es que, invariablemente, estaríamos en presencia de un fenómeno propio de la economía contemporánea, con muy escasos antecedentes, verificativo en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. Sin embargo, la experiencia histórica conocida, con el desarrollo del capitalismo, parece sugerir que este no es el caso y que se trata de un fenómeno con una raigambre más profunda, la dinámica del modo de producción capitalista, asociada con la expansión de las relaciones de intercambio cuando el capital se esfuerza por aumentar su cuota de ganancia, empujado por la competencia en el mercado, una cualidad observable desde los orígenes de las relaciones sociales de producción capitalistas.

Reconocido el hecho de que el capital se expande de una manera natural, mediante el proceso de la concentración –la acumulación a partir de la cuota de ganancia: la reproducción ampliada– y la centralización –la asociación de capitales ya existentes: la integración vertical y horizontal–, el desarrollo de este sistema económico propicia un fenómeno expansivo de las relaciones de intercambio con lo cual opera una ampliación permanente del mercado, en tanto instancia de la gestión del capital.

Así, el capitalismo se encuentra inmerso, desde sus orígenes, en una realidad caracterizada por un expansionismo creciente de las relaciones de intercambio, el cual da forma a un proceso permanente de ampliación de la cobertura del capital, tanto en su dimensión individual como social, cuya expresión última es el fenómeno de la globalización económica.

En esta perspectiva analítica es fácil ver que, en el centro de la dinámica capitalista, se observa una tendencia al desbordamiento del sistema de redes productivas con lo cual ocurre una expansión física, la diversificación (espacial y sectorial) y la consolidación de las relaciones de intercambio; de allí que, *de una manera inherente a las relaciones sociales de producción capitalistas, se presenta un proceso de globalización de la gestión del capital (crecimiento espacial de las relaciones de intercambio) cuyo efecto último es el desarrollo de este modo de producción.*<sup>9</sup>

En este orden de ideas es evidente que el fenómeno de la globalización económica no requiere, como requisito, de la internacionalización de las relaciones económicas pues

*... adquiere la connotación de una expansión y diversificación de las relaciones de intercambio, lo cual ha ocurrido desde los orígenes del capitalismo solamente que con un alcance espacial (regional) y sectorial (ramas de actividad económica) variable en cada fase de su desarrollo (el grado de consolidación de la economía de mercado). La globalización económica ha desempeñado, históricamente, una función muy importante para el capital consistente en la compactación de los espacios económicos y en la redefinición de las relaciones sociales de producción capitalistas.*<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Adalberto Ceballos, *op. cit.*, p. 20.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

De acuerdo con lo expresado, es preciso, por consecuencia, un reposicionamiento de la discusión acerca de la globalización económica, para situarla hacia el interior de las economías nacionales, con la subsecuente recomposición de los escenarios económicos y la redefinición de las principales preguntas que han estado orientando esta discusión.

Una revisión de la economía mexicana sugiere que las grandes preocupaciones planteadas alrededor del tema de la globalización económica en los escenarios internacionales (la pérdida de soberanía nacional, las asimetrías económicas entre los países, la pérdida de la diversidad cultural, la unificación de la política económica y de la unidad monetaria, etc.) *se encuentran plenamente documentadas en la historia económica de nuestro país*, cuyas respuestas aluden a la conformación actual de nuestra economía.

El enfoque internacionalista de la globalización plantea una paradoja en el campo de la teoría económica, pues las preocupaciones que están llamando la atención de la intelectualidad, en el ámbito de la economía mundial, se presentan como las principales tendencias de la ciencia económica contemporánea mientras que, por otra parte, constituyen las realidades que aquejan a las economías más atrasadas donde las relaciones sociales de producción capitalistas se encuentran en proceso de construcción. Esta paradoja es comprensible a partir del posicionamiento teórico y metodológico asumido para explicar la globalización.

En este orden de ideas, la economía mexicana se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Las asimetrías regionales.
2. La desarticulación del espacio económico nacional –las comunidades campesinas e indígenas operan fuera de la economía de mercado.

3. La subordinación e inviabilidad técnica y económica de amplios espacios regionales –las comunidades indígenas.
4. La imposición de una política económica y de una unidad monetaria –el peso– haciendo tabla rasa de las particularidades regionales.
5. El rezago del subsector de la micro y pequeña empresa que opera con muy bajos niveles de productividad, causantes de la condición de pobreza y de marginación social de amplias capas de la población.

Todos resultantes de un proceso de globalización inconcluso y de la integración económica precipitada que reclaman un esfuerzo extraordinario para profundizar el proceso de la globalización económica en el ámbito de la economía nacional e incorporar a los sectores más atrasados a la dinámica de la economía de mercado.

Es lamentable que, debido a un abordaje teórico y metodológico equivocado acerca de la globalización e integración económica, “veamos la paja en el ojo ajeno y no reconozcamos la viga en el propio”. Necesitamos interiorizar, en el ámbito de la economía mexicana, las inquietudes y preocupaciones que se han suscitado en el plano internacional respecto del tema de la globalización e integración económica y así mejorar la perspectiva analítica para comprender y explicar nuestras realidades que, eventualmente, permitan diseñar una política económica apropiada para su transformación.

En el caso particular de la economía mexicana es claro que la insuficiencia en el desarrollo de las relaciones de intercambio ha propiciado una brecha creciente entre las regiones desarrolladas (beneficiarias de la acumulación del capital) y las más atrasadas (sometidas a una condición de estancamiento); de modo que los rezagos observados (el problema del subdesarrollo: la pobreza y la marginación social) se explican, fundamental-

mente, a partir de una forma de organización social –estructura y superestructura económicas– atrasada que se ha venido constituyendo en el principal obstáculo para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población –el desarrollo económico.

De allí que en la búsqueda de soluciones a esta problemática resulte evidente la urgencia de impulsar una política económica dirigida a la consolidación de las relaciones sociales de producción capitalistas –la economía de mercado– capaces de propiciar la modernización de la estructura económica dadora de mayores niveles de productividad y, por consecuencia, de una mayor retribución al trabajo, de tal manera que se pueda elevar la capacidad adquisitiva de la población detonadora de una ampliación del mercado interno.

En esta perspectiva analítica, son claras las bondades de la globalización económica; visualizada en su dimensión internacional, Joseph E. Stiglitz observa que

... la globalización [...] ha producido grandes beneficios: el éxito del Estado asiático se basó en la globalización, especialmente en las oportunidades del comercio y los mayores accesos a mercados y tecnología. La globalización ha logrado mejoras en la salud y también una activa sociedad civil global que batalla por más democracia y más justicia social. El problema no es la globalización sino el modo en que ha sido gestionada.<sup>11</sup>

La globalización económica, en este contexto, resulta a todas luces benéfica para todos los agentes económicos que participan de ella, nuevos proveedores o clientes, pues en la medida en que se puede conseguir un precio más bajo de los factores productivos o bien un precio más alto por el producto terminado, la cuota de ganancia tiende a aumentar con beneficios inne-

---

<sup>11</sup> Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, p. 269.

gables; de esta manera la globalización económica aparece asociada a la dinámica capitalista comprometida con la realización de su racionalidad económica, la eficiencia técnica y económica, el aumento de los salarios, la ampliación del mercado interno y el desarrollo económico convirtiéndose en algo deseable que el Estado deberá promover si es que efectivamente tiene un compromiso social, político y económico con los sectores más pobres de la población.

La globalización genera beneficios para las economías regionales en dos sentidos: por una parte, porque contribuye a abrir nuevos espacios para la acumulación del capital, elevando la cuota de ganancia mediante la expansión de las relaciones de intercambio que permiten contactar nuevos proveedores (menores precios de los insumos) y conseguir nuevos clientes (mayores precios de los bienes y servicios finales); y, por la otra, a partir de la posibilidad de expandir y/o de modernizar la estructura económica, con lo cual propicia la incorporación de la economía regional a los mercados ampliados –extrarregionales– siempre y cuando cumplan con los estándares impuestos por la competencia. Esta situación ha traído por resultado la evasión, por parte de la empresa privada, de los controles estatales y la transferencia hacia el exterior de sus principales mecanismos de gestión, pues:

Los sistemas económicos nacionales, con relativa autonomía, sometidos muy ocasionalmente a choques externos, son cosa del pasado. Los mercados fundamentales –de tecnología, de servicios financieros, de medios de comunicación, de productos de calidad y hasta de bienes de consumo general, para no hablar de las materias primas tradicionales– operan hoy unificados o marchan rápidamente a la globalización.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Celso Furtado, “El nuevo capitalismo”, *Revista de la CEPAL*, p. 19.

El proceso de la globalización tiene la “ventaja”, también, de exhibir los rezagos estructurales presentes en el ámbito de las economías regionales –economías precapitalistas– que dificultan su inclusión en las relaciones de intercambio extrarregionales; por consecuencia, se produce un distanciamiento –una brecha– creciente entre los que se quedaron atrapados en el pasado (las economías de subsistencia) y los que se incorporaron a las relaciones de intercambio en expansión –la globalización económica–; lamentablemente, el análisis económico tradicional atribuye esta brecha, de manera errónea, a la globalización cuando lo que ocurre es que mientras un sector progresa, el otro se mantiene estacionario por lo que el resultado natural e inevitable es la ampliación del diferencial en las condiciones de vida. La solución no puede ser el bloqueo de la modernización para, en una solidaridad mal entendida, propiciar la compactación y unificación a la baja, a partir del rezago y de la marginación social.

Esta perspectiva analítica de la globalización, interiorizada en el ámbito de las economías nacionales, permite arribar a la conclusión de que, *frente a los rezagos estructurales de las economías precapitalistas, lo que necesitamos es más globalización*<sup>13</sup> para derribar los obstáculos e impulsar un cambio estructural que permita su incorporación a la lógica y dinámica del mercado; por esta vía, la de la globalización económica, se puede aspirar, legítimamente, a la modernización de la forma de organización social –la estructura y la superestructura económicas– para acceder al desarrollo económico; de otra manera, se estaría perdiendo un tiempo irrecuperable.

---

<sup>13</sup> Una posición contrastante con los críticos de la globalización que asumen a las economías nacionales como compactas y homogéneas y donde las relaciones económicas internacionales entre economías asimétricas producirían un ensanchamiento de la brecha que separa a los países desarrollados de los atrasados; de allí la recomendación de que los países menos desarrollados deberían decir NO a la globalización para quedarse encerrados en sus

Es preciso enfrentar estos rezagos estructurales en la perspectiva de la modernización de la forma de organización social lo cual deberá conducir, inevitablemente, a plantear el asunto de la acumulación originaria, el cambio estructural de la economía, para así acceder al desarrollo económico; esta tarea rebasa los protagonismos políticos y demanda una actitud comprometida de todos los agentes económicos involucrados. Los líderes políticos deberán asumir un mayor compromiso con los que menos tienen y tratar de sentar las bases para el mejoramiento de sus condiciones de vida, por la vía del cambio estructural, y aunque esta tarea es muy complicada y costosa, no existe otra alternativa.

Debe ser claro que las bondades de la globalización “no vienen solas” pues esta plantea fuertes exigencias a los agentes económicos, en el proceso del cambio estructural; primero, en la forma del desprendimiento de los medios de producción garantantes de una “magra subsistencia” con lo cual se produce la proletarización de los pequeños productores directos y, después, en términos de la competencia, por acrecentar la cuota de ganancia, pasando a convertirse en un acoso extraordinario, para cada capital individual, determinante de su sobrevivencia en el mercado. Es fácil comprender la magnitud del reto para aquellas economías regionales que dejaron truncada su evolución económica y se quedaron atrapadas en regímenes

---

propias fronteras. Esta opinión de los globalifóbicos obedece, desde luego, a posturas ideológicas y políticas pero, sobre todo, económicas donde en el ámbito de las economías nacionales “no hay nada qué decir” en materia de la globalización y todavía “se puede vivir bien” bajo un régimen de economía cerrada. Estas posiciones se encuentran superadas, históricamente, por el desarrollo del capitalismo y todo parece indicar que la expansión de las relaciones de intercambio y la consolidación de la economía de mercado aparece como el camino más viable hacia el desarrollo económico; las economías pre-capitalistas representan el camino más corto hacia la pobreza y la marginación social.

precapitalistas porque frente a las exigencias impuestas por el mercado su viabilidad técnica y económica se encuentra seriamente comprometida.

### **¿Existe una tipología de la planeación?**

Conforme se acaba de expresar, la planificación, en tanto instrumento para la realización de la racionalidad económica capitalista, se ve acotada por el desarrollo de la economía de mercado y se convierte, junto con las relaciones de intercambio, en un factor determinante del nivel de desarrollo del sistema económico, en general, y de las condiciones de bienestar de la población, en particular.

Según se expuso en el capítulo que antecede, la planificación permite combinar la doble dimensión de la gestión del capital, a saber: una privada, particular, y otra social, colectiva; la primera recoge las condiciones internas de cada unidad económica, y la segunda registra las condiciones impuestas por el entorno económico en que se inscribe el agente planificador.

El proceso de la planificación económica ha venido considerando, en tanto herramienta para mejorar la eficiencia operativa de los agentes económicos, una serie de fases, en este esfuerzo por integrar la dimensión privada y social de la gestión económica, que incluye: la valoración de las realidades que enfrenta el agente planificador (diagnóstico), la exploración de sus limitaciones y potencialidades (análisis FODAS: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), el establecimiento de la imagen objetivo que define el lugar a donde se desea arribar y la exploración de la ruta o camino para alcanzarla (estrategia de desarrollo), la viabilidad técnica y económica de los programas y proyectos (balance de materiales), el cronograma de actividades (programa operativo anual), la aplicación del plan

(ejecución), la valoración de lo realizado respecto de lo planeado (evaluación) y el control.

Sin embargo, la práctica de la planificación empresarial en los países de orientación capitalista ha llegado a privilegiar algunos rasgos del proceso planificador, perdiendo de vista su carácter integral (esencia) en tanto herramienta para la realización de la racionalidad económica capitalista, produciéndose una fragmentación de su objeto de estudio que induce al error de considerar que se puede acceder a una explicación de la planificación a partir de estas parcialidades; así, se ha producido un discurso donde sobresale:

*La planificación estratégica.* En cuyo caso se estaría resaltando, en el proceso planificador, la parte correspondiente al diseño de la ruta crítica para el logro de los objetivos y metas; quienes consideran la perspectiva estratégica de la planificación, concentran su atención en la exploración de los caminos alternativos, por creer que es en esa fase donde la planeación muestra su verdadero potencial para mejorar la eficiencia operativa de la empresa.<sup>14</sup>

De acuerdo con estos autores, la planeación se justifica a partir de la posibilidad de proponer un camino óptimo en cuanto a los tiempos, los costos y el perfil deseado donde la empresa se encontraría en el horizonte de planeación.

*La planificación prospectiva.* Los defensores de este estilo de planificación la visualizan en su carácter futurista, por cuanto significa la elaboración de escenarios alternativos,<sup>15</sup> subra-

---

<sup>14</sup> George A. Steiner, *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*; Leonard D. Goodstein, Timothy M. Nolan y J. William Pfeiffer, *Planeación estratégica aplicada: una guía completa*.

<sup>15</sup> Tomás Miklos y Ma. Elena Tello, *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, pp. 59-69.

yando la naturaleza del proceso planificador que asume como premisa básica una sensación de insatisfacción con el statu quo —el funcionamiento libre y espontáneo del mercado— para introducir correctivos capaces de reorientar la actividad económica por un rumbo predecible y deseado, expresado en la imagen objetivo adoptada en el plan.

Esta perspectiva de la planificación<sup>16</sup> contempla la exploración de escenarios alternativos de tal manera que, dependiendo de los objetivos establecidos y de los recursos disponibles, se pueda tomar una decisión en cuanto a lo que se considera conveniente, pasando por un criterio de viabilidad, necesariamente. Es decir, el plan ha de expresar lo deseable, pero sobre todo lo posible.

*La planificación por objetivos.*<sup>17</sup> Esta vertiente de la planificación empresarial resalta la fase de la definición de los objetivos y metas, por pensar que representa una tarea clave en el logro de las pretensiones del proceso planificador. Ciertamente, el establecimiento de los objetivos y metas es muy importante en el proceso de planeación, pero resulta incomprensible al margen de los otros componentes del proceso.

*La planificación operacional.*<sup>18</sup> Esta versión subraya su carácter aplicado, ejecutivo, lo cual tiene sentido si consideramos que se trata de una actividad fuertemente comprometida con las labores cotidianas de la empresa; la planificación, para que tenga sentido, deberá resolverse en el ámbito de las tareas sustantivas del agente planificador, en una perspectiva de corto plazo.

---

<sup>16</sup> Enric Bass, *Prospectiva: herramientas para la gestión estratégica del cambio*, p. 60.

<sup>17</sup> David R. Hampton, *Administración contemporánea*, pp. 173-181; Fernando Sánchez Albavera, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*.

<sup>18</sup> Patrick J. Montana, *Administración*, pp. 140-142.

*La planificación por escenarios.*<sup>19</sup> Esta modalidad busca recrear los escenarios alternativos que el comité ejecutivo de una organización puede concebir, haciendo variar alguno o algunos de sus determinantes, a fin de fundamentar mejor las decisiones tomadas en términos de presupuesto, objetivos, programas, proyectos, etcétera.

Estas variantes de la planificación, con todo y que se presentan con un fuerte carácter de autonomía, en sentido estricto carecen de vida propia en virtud de que, en el mejor de los casos, forman parte de un proceso superior (envolvente) que las incluye a todas a partir de un criterio de complementariedad antes que de exclusión. Con esto quiere decirse que no se puede comprender y explicar a una de ellas sin el concurso de las otras; es preciso tener en cuenta que se trata de un proceso integral donde el agente planificador ha de tomar las provisiones necesarias para incluir a todas las áreas o departamentos de la organización.

No hay que perder de vista el hecho de que la planificación no solamente se encuentra condicionada y/o determinada por el avance de las relaciones de intercambio, la cobertura de la economía de mercado, sino que reconoce como su agente a la unidad económica básica, la entidad económica individual, considerada como la célula de la gestión del capital que bien puede ser una empresa privada, una organización civil o el mismo estado (en sus distintos niveles: federal, estatal o municipal), en tanto instancia de la organización social que enfrenta responsabilidades en la aplicación de los recursos que la sociedad le encomienda para el bienestar colectivo.

Siguiendo esta línea de razonamiento, y desde la perspectiva del Estado, se ha producido, también, una tergiversación

---

<sup>19</sup> Sergio H. Kauffman González, "Acerca de la planeación estratégica y la planeación por escenarios", pp. 23 y ss.

del fenómeno de la planeación; no se puede hablar de un plan nacional, sectorial y/o regional, en el sentido operativo que sugiere la búsqueda de una congruencia y/o correspondencia de medios a fines, para asegurar la eficiencia técnica y económica dada la racionalidad económica capitalista; en la medida en que las regiones o sectores no constituyen unidades operativas de la gestión económica no pueden erigirse en agentes de la planificación, aun admitiendo la necesidad de impulsar la modernización de la estructura productiva, mejorar las condiciones de vida de la población, estimular la creación de empleos, mejorar la competitividad de las empresas, etcétera.

En estas circunstancias, a lo mejor que se puede aspirar es a impulsar programas de fomento (técnico, financiero, de recursos humanos, de infraestructura, etc.) por parte de los organismos con responsabilidades de este tipo.

Así, en la tradición cepalina se ha producido una diversidad de perspectivas para estudiar a la planificación del desarrollo, destacando las siguientes:

- La planificación global, sectorial y regional<sup>20</sup>
- La planificación rígida y flexible<sup>21</sup>
- La planificación imperativa e indicativa<sup>22</sup>

dependiendo de su cobertura, el grado de flexibilidad en su ejecución y la obligatoriedad para los agentes económicos, respectivamente. Conformando un discurso teórico que, en virtud de la

---

<sup>20</sup> ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*; Horacio Flores de la Peña *et al.*, *Bases para la planeación económica y social de México*, pp. 139 y ss.

<sup>21</sup> Francisco Zamora, *La sociedad económica moderna: capitalismo, planeación y desarrollo*, pp. 177 y ss.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 189 y ss.

escasa aplicación de los planes, adquirió un carácter retórico con escaso impacto en el desarrollo económico de América Latina.

Esta reflexión tiene implicaciones muy profundas en virtud de que, de acuerdo con la experiencia reciente, se ha impuesto una práctica planificadora estatal (la planificación del desarrollo), con un amplio impacto en los medios académico (la formación de generaciones de economistas en esta tradición), económico-político (la institucionalización de un sistema nacional de planificación) y jurídico (la reforma constitucional –artículos 25 y 26– y la promulgación de la Ley Nacional de Planeación –1983–), carente de una justificación teórica a partir de las realidades conocidas en el desarrollo histórico del capitalismo; el problema aquí no es la orfandad teórica de la planificación pública sino que, atribuible a su falta de soporte empírico, se ha visto reducida a una condición de instrumento de legitimación política por parte del Estado, sin ningún impacto sobre el desarrollo económico reconocido, al menos formalmente, como su objeto y fin.

De allí se ha derivado una práctica planificadora, poco vinculada con la actividad económica real (carente de contenido), con un carácter solo formal (diseño y elaboración del plan), donde constitucionalmente –artículos 25 y 26– las instancias del gobierno federal, estatal y municipal están obligadas a presentar un plan de desarrollo, por el periodo de su gestión,<sup>23</sup> sin mayores resultados debido a que el plan perdió su carácter ejecutivo ante la falta de una actividad económica que le sirva de base.

En líneas anteriores se admitió la posibilidad de que el Estado pudiera constituirse en planificador, lo cual es legí-

---

<sup>23</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 21; Ley Nacional de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983 y Ley de Planeación del Estado de Veracruz-Llave, *Gaceta Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave.

timo, solamente que esta condición la adquiere en tanto agente de la gestión social, política y económica y no como una institución rectora de la economía nacional con soberanía para incidir en el proceso de toma de decisiones de las entidades económicas privadas asentadas en su territorialidad. La economía de mercado no resiste una práctica de esta naturaleza, pues exige un deslinde muy preciso en cuanto a los ámbitos de acción de cada una de sus instituciones donde la empresa privada tiene plena soberanía en el uso de sus recursos, de acuerdo con sus objetivos y metas.

Resumiendo, el Estado no puede planear por los demás, esta es una atribución de cada agente económico participante de la economía de mercado, y sí puede planear para sí; es decir, en tanto agente de la gestión social, política y económica que tiene la responsabilidad de asegurar la eficiencia técnica y económica de los recursos productivos bajo su custodia.

Ayudaría mucho llevar esta precisión teórica al ámbito operativo (institucional) de la planificación, para así avanzar en la construcción de un sistema nacional de planeación que responda a las condiciones imperantes en las relaciones sociales de producción capitalista y así evitar equívocos que están produciendo mucho daño al reproducir un esquema de gestión a todas luces inoperante. Porque con ese precepto constitucional se comprometen recursos materiales, humanos y financieros valiosos que bien podrían aplicarse en otros fines más rentables; estamos, en suma, frente a un problema de pertinencia de la forma de organización social de cara a las realidades del modo de producción capitalista, con un costo social muy elevado.

Si bien es cierto que este acotamiento representa una recomposición en el ámbito de la planificación pública, tradicionalmente reconocido como global, con una disminución de su área de influencia, mucho se ganaría en cuanto a su operatividad pues significaría un gran salto que metería de lleno

a las instancias de la administración pública, por intermedio de la planificación económica, a los espacios de la gestión del capital regidos por la eficiencia técnica y económica en una cruzada por adecuar la forma de organización social a las condiciones materiales vigentes en una economía de mercado.

El Estado no se rige, necesariamente, por un criterio de maximización de ganancias en virtud de su función social y el carácter político de su gestión;<sup>24</sup> sin embargo, la planificación puede hacer una contribución importante a la eficiencia técnica (productividad) y económica (nivel de bienestar) en el empleo de los factores productivos, con lo cual se produce la adecuación de la gestión estatal a los criterios impuestos por la economía de mercado.

El problema que se presenta en la administración pública es que, resguardados por criterios de seguridad social, se encubren rezagos estructurales, paradójicamente con el plan nacional, estatal o municipal de desarrollo; en estas circunstancias el Estado se convierte en “candil de la calle y oscuridad de su casa” porque “está planeando para los demás pero no lo hace para sí” lo cual significa que *se empeña en realizar lo que no puede y se olvida de lo que debería hacer*. Esta es una paradoja que se debe combatir mediante este acotamiento teórico de la planificación pública (en su acepción tradicional) para convertirla, estrictamente, en una planificación del sector público o estatal.

Lo anterior no significa, como ya se expuso, que el Estado abandone sus responsabilidades sociales y políticas en el ámbito sectorial y/o regional sino que, más bien, deberá reorientar su actividad para asumir una tarea de carácter promocional, proponiendo programas de fomento a ciertas actividades relevantes en las que se utilicen instrumentos comer-

---

<sup>24</sup> Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, pp. 12-20.

ciales, monetarios, fiscales, etc. y así impulse el desarrollo económico de las regiones y/o sectores considerados estratégicos.

De aquí se puede abordar a la conclusión de que con todas las bondades de la planificación económica esta no puede aplicarse donde no existen las condiciones materiales que le den viabilidad; entre tales condiciones se encuentra la economía de mercado, la racionalidad económica orientada a la maximización de la eficiencia técnica y económica, la unidad de dirección y de mando, etc.; cuando estas condiciones no están presentes (los factores determinantes de la planificación expuestos en el capítulo anterior), no puede existir un proceso de planificación económica.

Tratando de responder a la pregunta que da título a esta sección, resulta evidente que se ha producido una distorsión del concepto de la planificación económica pues en todos los casos señalados (la planificación estratégica, la planificación prospectiva, la planificación por objetivos, etc. y la planeación pública) se presenta una mutilación del concepto originario que tiene las características siguientes:

1. Se encuentra asociado a la gestión del capital.
2. Es un instrumento para alcanzar la racionalidad económica, consistente en la maximización de la cuota de ganancia y/o del nivel de bienestar.
3. Reconoce como su agente, o patrocinador, a una entidad económica donde existe una relación de autoridad lineal y con una responsabilidad expresa en cuanto a asegurar la correspondencia de medios a fines (la eficiencia técnica y económica) en el ámbito de su jurisdicción.
4. Representa el espacio donde se fusionan las dimensiones privada y social de la gestión del capital.
5. Contempla una serie de fases sucesivas entre las cuales se cuenta el diagnóstico, el análisis FODAS, la estrategia

de desarrollo, el balance de materiales, el programa operativo anual, la ejecución y la evaluación y el control.

Unas condiciones que, según puede apreciarse, distan mucho de cumplirse por las concepciones expuestas en líneas anteriores; sin embargo, con esto no se pretende caer en absolutismos descalificadores sino llamar la atención en cuanto a la pertinencia de un discurso heterogéneo y excluyente que genera una gran confusión, respecto al contenido y al significado de la planificación económica, observable cuando revisamos la literatura disponible sobre el tema: un enfoque parcial (abstracto) y carente de operatividad.

### **Por una planificación sin adjetivos**

En virtud de la necesidad permanente, por parte de los agentes económicos en las formaciones sociales capitalistas, de efectuar un ejercicio de optimización de su actividad existe un campo natural para el ejercicio de la planificación, en tanto instrumento racionalizador de la práctica económica, delimitado en sus dos dimensiones (individual y social) por el grado de consolidación de las relaciones de intercambio.

En esta perspectiva la dirigencia de los agentes económicos, comprometida con la eficiencia operativa de los mismos, origina una demanda para adecuar los recursos técnicos de la planeación a sus circunstancias particulares; de allí se genera una vinculación, bastante fructífera, entre la teoría y la práctica que conduce al diseño de procesos de planificación bastante *sui generis* que, finalmente, terminan por enriquecer la teoría de la planificación pudiéndose escribir infinidad de manuales acerca de este tema, recogiendo la diversidad de su práctica que da cuenta de un proceso que, admitiendo su conte-

nido genérico: diagnóstico, análisis FODAS, estrategia de desarrollo, etc., acepta distintos grados de formalización, inclusive, la inexistencia de un plan-libro con todo su rigor técnico.

Esta eventualidad de *un proceso de planificación sin un plan de desarrollo* tiene sentido cuando el agente planificador es muy pequeño, su trayectoria es ampliamente conocida y los problemas más acuciantes están plenamente identificados; en estas circunstancias, *tan solo se requiere* de la puntualización de cada una de las fases del proceso de planificación, bastante escueta, para propiciar el crecimiento y consolidación de la entidad planificadora.

Visto en esta perspectiva el proceso de la planificación, los calificativos salen sobrando, y prevalece la idea de un instrumento para la racionalización de la actividad económica comprometido con la optimización de las actividades sustantivas de cada entidad económica; este instrumento racionalizador deberá ser el principal aliado de los cuerpos directivos para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Se recalca que la planeación es una función fundamental del proceso administrativo. Es básica para las otras funciones administrativas; es decir, para la organización, la ejecución y el control. Sin la previa determinación de las actividades por medio de la planeación, no habrá nada que organizar, nadie para ejecutar y nada que necesite control.<sup>25</sup>

La gestión económica, en el plano de los agentes económicos individuales, deberá propiciar un vínculo natural gerencia-planeación donde la práctica planificadora se convierta en el eje rector a partir del cual se articula toda la actividad que tiene lugar en cada organización. En este sentido, se ha pro-

---

<sup>25</sup> Guillermo Gómez Ceja, *Planeación y organización de empresas*, p. 5.

ducido una literatura abundante en cuanto a la conveniencia de involucrar a todo el personal de una institución, pública o privada, con la planeación; sin embargo, bajo determinadas circunstancias, esto puede entorpecer la práctica planificadora observándose que es suficiente con el conocimiento y compromiso de los mandos medios y superiores (el comité ejecutivo) para asegurar el éxito del proceso de planeación, a fin de cuentas los trabajadores manuales solo siguen las instrucciones emanadas de los puestos directivos.

El ejecutivo en jefe deberá resistir la tentación de utilizar a la planificación como instrumento de legitimación política, mediante el involucramiento de personal excesivo que nada tiene que ver con las labores directivas, buscando solamente ampliar la base social de la planeación con el propósito de darle un cariz democrático y popular (político); en esta eventualidad, la logística y la operatividad de la planificación se hace más compleja, sin una mejoría significativa en su operatividad. Esta tentación tiende a restarle eficiencia al proceso de planificación pues incrementa sus costos y reduce su eficiencia.

La planificación, por tanto, deriva su fundamento y razón de ser en el compromiso de los agentes económicos (los cuerpos directivos) con la eficiencia técnica y económica, impuesto por la economía de mercado, con independencia del giro a que se dedique cada organización: educación, salud, producción de bienes de consumo final e intermedios, etc.; de allí que su alcance y cobertura se resuelve, primero, en el plano individual, a partir del nivel de concentración y de centralización del capital y de la producción y, después, en el ámbito social, por el grado de consolidación de las relaciones de intercambio que conducen al nivel de desarrollo de la economía de mercado.

La planificación nada tiene que hacer en una economía de subsistencia, orientada a la maximización del producto, simplemente hay que *intensificar el uso de los factores productivos*

y el problema económico queda resuelto; en estas circunstancias, el pequeño productor se desempeña como un excelente economista con tan solo aplicar el principio de la intensificación en el uso de los factores productivos, dadas unas condiciones técnicas de producción.



### III. LOS REQUERIMIENTOS DE LA PLANIFICACIÓN

#### Introducción

Según ha quedado asentado en los capítulos precedentes, la planificación económica se encuentra determinada por el nivel de desarrollo del capitalismo, ya que plantea patrones de comportamiento —productividad, competitividad, rentabilidad, etc.— que se resuelven con el auxilio de la planificación; así, la planeación económica se presenta como una exigencia impuesta por el capital en aras de cumplir con los criterios de reproducción (simple), la observancia de la racionalidad capitalista consistente en la maximización de la cuota de ganancia y de acumulación (la reproducción ampliada) en una economía de mercado.

Estos criterios envuelven, desde luego, a la eficiencia técnica (productividad) y económica (competitividad: rentabilidad y acumulación); y para que esta condición se cumpla, deberá tratarse, necesariamente, de una entidad participante de las relaciones de intercambio propias de la economía de mercado; con esto quiere decirse que los agentes económicos localizados fuera del mercado, por ejemplo una economía precapitalista de tipo familiar, no podrán beneficiarse del proceso de planificación asociado con la eficiencia técnica y económica.

Los agentes que están fuera del mercado no tienen como preocupación principal la eficiencia técnica (maximizar la productividad) y económica (maximizar la cuota de ganancia) en la aplicación de los medios de producción; sino maximizar el monto de la producción y/o del ingreso, con lo cual el tema

de la productividad pasa a un segundo plano. Por ello es que se afirma que la planificación económica tiene como su principal determinante al nivel de desarrollo del sistema capitalista (dimensión social), toda vez que este determina el tamaño, la estructura y los patrones conductuales (racionalidad económica) de los agentes participantes. Evidentemente, la existencia de una “empresa familiar” no podría explicarse a partir de un criterio de rentabilidad; sus resultados financieros son tan precarios que, de conformidad con este criterio, no tendría razón de existir.

De allí la importancia de distinguir a los que están en la economía de mercado, los agentes de la planificación económica, de los que están fuera, aquellos que no requieren de un proceso de racionalización (optimización) en la aplicación de sus medios de producción; asunto que se resuelve, en este último caso, *mediante la intensificación en el empleo de los recursos disponibles* para la maximización del producto y/o del ingreso, dentro de los límites impuestos por la dotación presupuestal y las condiciones técnicas de producción.

Para los fines de este capítulo, se considera como el ámbito de competencia de la planificación a los agentes económicos participantes de la economía de mercado para quienes la realización de la racionalidad económica capitalista se convierte en una cuestión de sobrevivencia; entonces vale preguntarse, ¿cuáles son las condiciones mínimas necesarias para que la planeación pueda prosperar?

### **Los requisitos de la planificación**

Según se expuso en el primer capítulo (“El significado de la planificación económica”), la planeación tiene una serie de determinantes que se ubican, primero, en el marco del desarrollo

del capitalismo (la dimensión social de la gestión del capital) y, después, en el ámbito de la gestión de cada capital individual (la dimensión privada de cada agente económico); estos factores determinan a la planificación, en tanto práctica económica, y le dan un carácter de *categoría histórica* que se justifica a partir de la urgencia del capital de acatar la racionalidad económica en la perspectiva de una acumulación *in crescendo*. Sin embargo, una vez dada la exigencia de la planeación, en tanto instrumento para la racionalización en la aplicación de los factores productivos, esta plantea una serie de requisitos que definen la suerte del proceso planificador tanto en términos cualitativos como de sus posibilidades; estos requisitos están dados por la naturaleza técnica de la planeación, sus premisas teóricas y metodológicas; entre los más importantes se cuentan los siguientes:

*1. El nivel de acumulación del capital: el tamaño del agente económico*

La planificación es un instrumento para la racionalización en la aplicación de los factores productivos y, en este sentido, todos los agentes participantes en una economía de mercado comparten la preocupación por optimizar el uso de sus recursos lo cual se traduce, dada la racionalidad económica capitalista, en un compromiso con la eficiencia técnica y económica cuya implicación última es la maximización de la cuota de ganancia.

La planificación efectiva le da a la organización un sistema estructural de objetivos y estrategias, una base para la toma de decisiones. Los administradores en el nivel bajo saben lo que los administradores a alto nivel desean y pueden tomar sus decisiones de acuerdo con esto, pero también existen beneficios indirectos.

[...] En este sentido, resulta difícil exagerar la importancia para una organización de una planificación comprensiva y efectiva, ya que para muchas compañías, la planificación ha proporcionado el margen necesario para un crecimiento y una rentabilidad sobresalientes.<sup>1</sup>

En este orden de ideas la dirección de los agentes económicos deberá tomar las provisiones necesarias para avanzar hacia la optimización en la aplicación de sus factores productivos; sin embargo, cuando el tamaño del establecimiento es muy pequeño (el sector de la microempresa), se observan rasgos como:

- Insuficiente desarrollo organizacional (estructuras operativas simples)
- Escasa integración vertical y horizontal, en la dimensión social de la gestión del capital
- Descapitalización de la empresa
- Atraso científico y tecnológico (baja productividad)
- La remuneración del trabajo es poca
- La competitividad es reducida
- La atomización de la producción es alta
- Las posibilidades de acumulación son mínimas
- La formalización de la planeación es incipiente

los cuales han generado una especie de inviabilidad técnica y económica que mantiene a este sector de actividad en una condición de atraso absoluto.<sup>2</sup>

En estas circunstancias, y no obstante ubicarse en una economía de mercado, el grado de consolidación de las relaciones de

---

<sup>1</sup> George A. Steiner, "El papel crítico de la administración superior en la planificación a largo plazo", pp. 295-296.

<sup>2</sup> Galen Spencer Hull, *Guía para la pequeña empresa*, pp. 83-122.

intercambio no alcanza a garantizar el dinamismo propio de los sectores capitalistas modernos; se trata de un sector capitalista estacionario, de subsistencia, marginado frente a los estándares de productividad y de competitividad impuestos en los mercados globalizados y cuya recuperación reclama de un factor exógeno capaz de crear las condiciones para su consolidación y despegue.

Este factor exógeno alude a la política económica impulsora del cambio estructural de la economía mediante el cual se pueda alentar la centralización del capital. Una estrategia de este tipo puede facilitarse con el concurso de la acumulación originaria promotora de la compactación de las unidades productivas, el desarrollo científico y tecnológico, la capitalización de las empresas, etc., de tal manera que se creen las condiciones para el mejoramiento de la productividad y la competitividad de este sector de actividad. Por esta vía se puede acceder, efectivamente, a la modernización de la planta productiva sentando las bases para el crecimiento y el desarrollo económico; pues, ciertamente, el incremento de la productividad empresarial deberá permitir la recuperación salarial, detonante de la ampliación del mercado interno, con lo cual mejoran las condiciones de vida de la población.

Mientras estos agentes económicos permanezcan en la marginación, como consecuencia de su reducida escala de operación, el proceso de planeación es poco relevante en este sector de actividad. Es preciso un impulso para la planificación, mediante la modernización de la planta productiva que inicialmente contemple la puntualización de los problemas más sentidos, los objetivos y metas en el corto y mediano plazos y de las acciones para alcanzar esos objetivos para que, de esta manera, se pueda propiciar “una gestión económica con rumbo” aunque, ciertamente, acotada por las realidades y potencialidades del capital cuyo tamaño condiciona de manera importante sus posibilidades de crecimiento.

En este contexto resulta intrascendente la elaboración de un plan-libro, con todas sus formalidades técnicas; si el entorno económico es tan familiar que los principales problemas son conocidos, los objetivos están identificados y la estrategia es clara entonces la elaboración de un plan de desarrollo institucional, paradójicamente, resultaría en una burocratización de la gestión económica y de factor de optimización se convierte en un obstáculo. Aquí el proceso de planeación se simplifica mucho, siempre y cuando conserve su espíritu en tanto instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica, mediante la observancia de las fases sugeridas en el capítulo IV de esta obra (apartado “El método de la planificación”); *la existencia de un plan-libro no es una condición sine qua non de la planeación.*

No está por demás señalar que, en el caso de las medianas y grandes corporaciones, el proceso de planificación se ha consolidado y representa un mecanismo de formalización de la estructura operativa de la empresa; los planes están debidamente estructurados, sin dejar nada al azar.

Finalmente, existe un grupo intermedio formado por las pequeñas empresas con *un proceso de planificación transicional* donde las formalidades de la planificación se observan de una manera irregular, situación por la cual este sector empresarial presenta grandes potencialidades para el ejercicio de la planeación y para la instauración de un cambio estructural que contribuya, de una manera importante, a la modernización de la planta productiva y al desarrollo económico.

## *2. La logística institucional para implantar la planificación*

Según se expone en el capítulo siguiente (apartado “La organización para la planeación”), el ámbito donde se incubaba el proceso de planificación es el comité ejecutivo de la organización,

allí están los actores reales del proceso donde surgen las iniciativas (programas y proyectos), se amarran los compromisos y se asumen las responsabilidades.

Si la planeación es un instrumento para la realización de la racionalidad económica, reclama de una estructura organizativa básica capaz de permitir la sistematización y el ordenamiento de la actividad realizada en la institución; *la planificación no puede prosperar donde esta estructura es inexistente*. Es necesario crear a los interlocutores del proceso de planificación (el comité ejecutivo: mandos medios y superiores) que se convertirán en sus actores reales.

El director de planeación, a partir del esquema metodológico expuesto en los capítulos IV (agentes privados) y V (entidades estatales), induce un proceso de planeación que permite la gestión y coordinación del trabajo institucional en sus diversas áreas operativas hasta conformar un producto final llamado *plan de desarrollo institucional*, integrado por las fases: diagnóstico, análisis FODAS (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), estrategia de desarrollo, balance de materiales y Programa Operativo Anual (POA).

A fin de evitar la creación de falsas expectativas en torno de las potencialidades de la planificación, es preciso tener presente que, en tanto instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica, ciertamente contribuye a una mayor eficiencia técnica y económica, a partir del trabajo, el compromiso y la disciplina; de otra manera, la planeación es inoperante. En síntesis, la planificación contribuye a una mayor eficiencia con base en el esfuerzo, pero no regala nada.

La moraleja de esta reflexión es que en la implantación del proceso de planeación se debe empezar por construir el andamiaje que le dé viabilidad (el comité ejecutivo de la organización); y, a partir de allí, impulsar un sistema de trabajo fincado en el compromiso y la responsabilidad. No existen

secretos, mayor eficiencia significa mayor trabajo y disciplina, allí está la esencia de la planificación; en un ambiente caracterizado por la informalidad, la holgazanería y el desorden no se puede aspirar a la optimización.

### *3. La voluntad política (compromiso) para adoptar a la planeación*

Según se explicó, el estar en una economía de mercado no significa, automáticamente, que se esté aplicando un proceso de planificación; la pertenencia al mercado es una condición necesaria para la planificación, pero que no es suficiente. Es preciso que la dirigencia de las unidades productivas –las empresas– reconozcan la necesidad de sistematizar, racionalizar y hacer eficiente su gestión de tal manera que la productividad se eleve y mejore, por tanto, la competitividad del negocio en el mercado.

No podrá existir una efectiva planificación a largo plazo en aquellas organizaciones en donde el jefe ejecutivo no le dé un respaldo firme y se asegure de que las otras personas en la organización comprenden la profundidad de su compromiso [...] Es esencial que el jefe ejecutivo asuma la responsabilidad primaria de planificación a largo plazo en su empresa. Cuando él emplea a un asistente para ayudarlo, o establece un staff de planificación, está extendiendo sus alcances tan sólo, ya que esta gente está ayudándolo a hacer su trabajo.<sup>3</sup>

Esta voluntad política, este compromiso en favor de la planificación, significa abrir la posibilidad para el crecimiento y la diversificación –espacial y sectorial– de la empresa; pues en la medida en que se reconoce la urgencia de mejorar la eficiencia

---

<sup>3</sup> George A. Steiner, *op. cit.*, p. 301.

operativa automáticamente se generan las condiciones para el despegue mediante el desarrollo organizacional y la aplicación eficiente de los recursos disponibles dada una imagen objetivo, de mediano y largo plazos, definida para la institución.<sup>4</sup> Puesta la gestión económica en su perspectiva temporal, cobran sentido los esfuerzos a favor de la acumulación y del destino de los recursos excedentes de cara a una imagen objetivo que esboza la situación deseable de la organización en el horizonte temporal de la planificación.

Siguiendo esta línea de razonamiento la planificación bajo ninguna circunstancia deberá representar un escollo para la gestión del capital sino que, por el contrario, deberá asumir la función de un aliado natural cuya aportación principal consiste en la sistematización de las actividades que tienen lugar en la empresa –la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, la producción de bienes y/o servicios, la comercialización en el mercado local, nacional e internacional, etc.– pasando, de esta manera, a representar la forma de ser de la empresa en los escenarios deseables donde se visualiza la institución, en el mediano y largo plazos, reflejando todo el potencial de cambio asumido por la dirigencia de la organización.

Las resistencias respecto de la planificación están determinadas por la concepción que se tiene sobre la misma; si el ejecutivo en jefe visualiza a la planeación como una función administrativa que se viene a sumar a las actividades que ya realiza, entonces es un engorro, una sobrecarga que hace más difícil su trabajo. Si, por otra parte, el ejecutivo en jefe concibe a la planeación como un instrumento técnico para la sistematización y organización de sus actividades, dada una imagen objetivo (la realización de la racionalidad económica), entonces

---

<sup>4</sup> Stephen P. Robbins, *Administración: teoría y práctica*, p. 201.

seguramente mantendrá una actitud positiva hacia la planeación y estará más dispuesto a adoptarla.

Siguiendo la última acepción, la planificación no deberá significar, bajo ninguna circunstancia, una carga adicional para la empresa sino que deberá interiorizarse en su funcionamiento (como un ejercicio de organización de las tareas que realiza la institución) de tal manera que permee toda la estructura operativa de la misma; la planificación constituye, por tanto, una cultura, una actitud y un estilo de operar que confluyen en su carácter de *instrumento racionalizador de la actividad económica comprometido con la eficiencia*; es por esto que cuando se ha tomado la decisión fundamental de desarrollar la gestión empresarial de una manera planeada, lo que se está haciendo es asumir un compromiso con el bien hacer de las cosas que eleve a la entidad económica a un rango superior de productividad y de competitividad.

La función de la gestión empresarial, es decir el comité ejecutivo (mandos medios y superiores), consistirá en lograr los propósitos de la eficiencia, la productividad y la rentabilidad, involucrando al personal directivo en el proceso de planificación de una manera discreta, gradual y hasta informal, de tal suerte que se genere ese estilo de operar representativo de la seriedad, la formalidad y la eficiencia. Ciertamente, lograr estos designios no es simple y requiere de una labor de adiestramiento para hacer que el personal ejecutivo, en todos sus niveles, funcione en la misma sintonía; es por esto que la planificación deberá representar una manera de gestión empresarial, promovida “de arriba hacia abajo”, que deberá contar con la participación y el compromiso de los mandos medios y superiores de la organización.

En esencia la planificación no es un proceso ascendente ni descendente. Es una actividad compleja que requiere la firme

participación de los administradores clave de la firma, de quienes proponen objetivos desde arriba, e igualmente, requiere la participación de los niveles comerciales y funcionales para alternativas pragmáticas específicas. Cuando es conducido en forma correcta, el proceso genera una abundancia de compromisos individuales y la participación personal de todo aquel que está involucrado en la dirección de la firma.<sup>5</sup>

Probablemente no hace falta un trabajo sistemático para involucrar a los trabajadores, en especial a los operadores, que son la mayoría, con los principios de la planificación; pero sí es imprescindible la participación del comité ejecutivo de la organización en virtud de constituir el ala ejecutiva del proceso formal de la planificación —el diagnóstico, el análisis FODAS (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), la estrategia de desarrollo, el balance de materiales, el programa operativo anual, la ejecución, la evaluación y el control—, pues deberá conocer la traslación (interpretación) que se ha hecho de esos principios a las realidades particulares de la institución; es decir, cuál es la problemática que enfrenta la empresa, cuáles son sus aspiraciones y cómo pretende alcanzarlas.

Resulta, por tanto, de gran utilidad que exista la voluntad política, por parte del ejecutivo en jefe, para adoptar a la planificación como un instrumento racionalizador en la corporación pero también es fundamental que tenga un conocimiento amplio en cuanto a su contenido y significado, de tal manera que pueda establecer una estrategia apropiada para conducir el proceso de establecimiento de la planeación en su empresa.

---

<sup>5</sup> Arnold C. Hax y Nicolás S. Majluf, “El proceso corporativo de planificación estratégica”, p. 49.

Técnicamente el proceso de planeación se gesta en el seno del comité ejecutivo; de allí que la participación, familiaridad y compromiso de los mandos medios y superiores con la planificación se da de manera natural y espontánea, convirtiéndose en el eje integrador de la actividad que desarrolla la organización. *Para la conducción de este proceso, es fundamental el liderazgo de un experto en planeación.*

Debe ser claro para el lector que este requerimiento juega un papel clave pues, a pesar de los determinantes señalados en el primer capítulo justificantes de la planeación, la resistencia del ejecutivo en jefe reduce a la planificación económica a una condición de imposible; si el ejecutivo en jefe no está dispuesto a adoptar a la planeación como una guía para el desempeño de sus funciones (la organización y sistematización de las actividades sustantivas de la empresa) no hay fuerza humana que le dé viabilidad, mientras ese ejecutivo mantenga su posición directiva.

#### *4. La existencia de una imagen objetivo, de mediano y de largo plazos, en la dirección*

El proceso de la planificación, en tanto instrumento para la racionalización de la actividad económica, adquiere un carácter integral pues una vez admitido su compromiso con la eficiencia técnica y económica, que es su objeto y razón de ser, esta debe tener una proyección temporal que ayude a comprender la situación esperada de la empresa en el mediano y el largo plazos.

El fenómeno de la planeación implica definir con claridad, ¿hacia dónde queremos ir? lo cual significa establecer la visión, los objetivos y las metas (la imagen objetivo) en una perspectiva de mediano y de largo plazos; para que esta fase del proceso planificador sea útil la visión, los objetivos y las

metas deberán tener la cualidad de ser realistas y, por tanto, asequibles dados los recursos disponibles de la corporación; de otra manera, se corre el riesgo de perder el rumbo.<sup>6</sup>

La planificación es una forma concreta de la toma de decisiones que aborda el futuro específico que los gerentes quieren para sus organizaciones. [...] Cabe decir que la planificación es como una locomotora que arrastra al tren de las actividades de la organización, la dirección y el control. [...] La planificación es así de importante para los gerentes.<sup>7</sup>

Esta exigencia de la planeación aparece a partir del hecho de que su implantación permite la liberación de un potencial de crecimiento y de acumulación, derivado de la optimización en la aplicación de los factores productivos, que deberá ser encauzado mediante el establecimiento de la imagen objetivo para la institución; en este sentido la racionalidad económica adquiere una doble dimensión pues al mismo tiempo que propicia la optimización en el corto plazo, en el mediano y en el largo plazos deberá tener cabida una aplicación eficiente de los beneficios derivados de la optimización que permita construir la imagen objetivo establecida.

En este punto de nuestro análisis se materializan, hacia el interior de cada agente económico, los beneficios de la gestión planificada al permitir la capitalización de los excedentes que favorezcan la ampliación (el incremento en el nivel de actividad de la empresa), la diversificación (la producción de más de un bien o servicio) y la integración vertical (la asociación con clientes y proveedores en un esquema de coproducción) y

---

<sup>6</sup> James A. Stoner, R. Edward Freeman y Daniel R. Gilbert Jr., *Administración*, pp. 287-289.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 287.

horizontal (la asociación con otras empresas para abaratar los costos de los insumos y de los productos) de la institución planificadora.

En todas estas modalidades de crecimiento y desarrollo empresarial aparece la posibilidad de ampliar la cobertura del capital individual, mediante un esquema de reinversión de los beneficios de la acumulación; a fin de cuentas la imagen objetivo, de mediano y de largo plazos, significa resolver el tema de la aplicación de los excedentes de la acumulación del capital a partir de la ruta crítica (trayectoria) contemplada en la estrategia de desarrollo.

### *5. La disponibilidad de recursos para la planificación*

Si la planeación es una actividad inherente a la gestión empresarial en una economía de mercado, el grado de consolidación de cada capital individual determina las posibilidades de la planificación; las micro empresas no estarán en condiciones de establecer un departamento de planificación si su estructura operativa se reduce al dueño y/o ejecutivo y a unos cuantos trabajadores; en estas circunstancias será el ejecutivo en jefe quien asuma la responsabilidad de conducir el proceso de planeación (el hombre orquesta).

En el caso de las microempresas, el proceso de planificación es bastante informal, a condición de preservar su espíritu y filosofía consistente en la observancia de la racionalidad económica capitalista, la maximización de la cuota de ganancia, para así sentar las bases del crecimiento y consolidación de la institución en el mercado.

En las medianas y grandes empresas será necesario incluir, en su organigrama, una división (área o departamento) responsable del proceso planificador, con un ejecutivo en jefe, cuyo trabajo se realizará en una estrecha vinculación con los

mandos medios y superiores de la institución. El departamento de planificación deberá convertirse en el centro donde se procese la información de la empresa (personal, sueldos, funciones y atribuciones, etc.) y aquella otra relacionada con su entorno (precio, calidad, competencia, preferencias de los consumidores, etcétera).

Es fundamental para el buen funcionamiento de la empresa contar con información oportuna y de calidad en cuanto a los principales acontecimientos en el mercado relacionados con su actividad; la capacidad de procesamiento y de traducción de los hechos en indicadores es clave para profundizar los vínculos de la empresa con sus proveedores (la integración hacia atrás) y sus clientes (la integración hacia adelante) que dan forma a las redes productivas que conforman el sistema económico.

La institucionalización del proceso de planeación deberá responder, necesariamente, a un criterio de rentabilidad donde su aplicación contribuya a una mayor eficiencia de la gestión empresarial; cuando este no es el caso, el ejecutivo en jefe deberá prescindir de ella aunque esto no significa que no sea útil para la gestión del capital, simplemente su proceso de implantación se alejó de los criterios de optimización. En estas circunstancias, habrá que rediseñar el proceso de planeación en su estructura, logística, implantación, evaluación y control e intentarlo nuevamente.

#### *6. El reconocimiento del papel rector de la planeación en el proceso de toma de decisiones*

Según se ha reiterado a lo largo de esta investigación, la planeación es un instrumento racionalizador de la actividad de los agentes económicos, en una economía de mercado, y requiere, según se expuso en el apartado “La voluntad política (compro-

miso)...” de este capítulo, de un fuerte compromiso, por parte del ejecutivo en jefe, para su funcionamiento.

La planificación efectiva [...] requiere que el alto ejecutivo la “compre”, es decir, debe creer en la planificación como algo importante para el triunfo de su empresa, debe darle algo más que un simple apoyo al esfuerzo de planificación, debe, en fin, sentirse comprometido y su respaldo deberá ser visible para otros dentro de la corporación. Por medio de sus acciones el jefe ejecutivo establecerá el clima psicológico en el cual se hace la planificación.<sup>8</sup>

De esta manera la planificación se erige en instrumento técnico tendiente a garantizar la eficiencia técnica y económica que permita maximizar la cuota de ganancia y la aceleración del proceso de acumulación (socialización) del capital explicativo del crecimiento, la diversificación e integración de la empresa, en el plano de las relaciones sociales de producción.

La vinculación

#### Planeación-optimización-socialización-integración

solamente es comprensible a partir de la doble dimensión de la gestión del capital: la individual, relacionada con la gestión de cada capital particular, y la social, asociada con el nivel de desarrollo y consolidación de las relaciones sociales de producción capitalistas.

En virtud de que la dimensión social se encuentra definida por la dinámica del sistema económico, contando con la fuerza de inducción del Estado, es la responsable de la práctica de la planeación tanto en términos del avance de su ejercicio formal como del grado de socialización del capital y de la pro-

---

<sup>8</sup>George A. Steiner, *op. cit.*, p. 302.

ducción; en este escenario los procesos productivos se vuelven interdependientes, construyendo un sistema de redes productivas donde la gestión de cada capital individual se explica en el contexto de una realidad social determinada colectivamente a partir de los desempeños individuales.

En estas circunstancias, evidentemente, no existe un plan envolvente para todas las empresas relacionadas (horizontal y verticalmente) pero sí existe una práctica social coordinada que muestra una actividad económica cada vez más compacta e integrada, socialmente hablando; la gestión económica en el capitalismo no permite ampliar la cobertura de la planeación por encima de cada agente económico, en lo individual, dado el fenómeno de la concentración y la centralización<sup>9</sup> del capital y de la producción aunque en la práctica, y como consecuencia del grado de socialización del capital, tenga lugar una actividad que alcanza niveles de interdependencia crecientes.

Esta cualidad, la socialización del capital y de la producción, es inherente al modo de producción capitalista cuando el acto de producir dejó de ser un acto particular, privado, para definirse en el marco de las relaciones sociales de producción regidas por el intercambio; desde ese momento, los albores del capitalismo, se sembró la semilla de la socialización que avanza ininterrumpidamente mediante el establecimiento del sistema de redes productivas que da cuenta de la gestión social del capital; en estas circunstancias, la gestión del capital individual deja de ser una actividad privada para tomar un carácter social determinado por la interdependencia que los agentes económicos establecen en el mercado y donde el éxito de cada

---

<sup>9</sup> La centralización del capital da cuenta de un intenso proceso de integración vertical y horizontal del capital, en aras de simplificar su gestión y de elevar su cuota de ganancia.

organización depende de su capacidad para traducir los hechos (oferta, demanda, precio, etc.) en indicadores útiles para la toma de decisiones.

Esta socialización del capital se expresa en una expansión sistemática de la práctica de la planeación y en un incremento en la cobertura del capital individual, dependiendo del grado de avance del proceso de concentración y de centralización; sin embargo, no se ha traducido, hasta ahora, en una ampliación de la cobertura del proceso planificador para incluir a más de un agente económico.

Por esta vía se desarrolla, de una manera paralela a esta dimensión social de la planeación, un ejercicio planificador que involucra masas de capital crecientes, con alcance mundial: las corporaciones multinacionales, que experimentan un gran crecimiento en su nivel de actividad, con una extraordinaria diversificación sectorial y regional y una integración que dan cuenta del nivel de socialización de los procesos de producción y de distribución.

Así, el desarrollo del capitalismo ha estimulado la práctica individualista de la planificación dejando de lado el carácter social de la producción, sin ignorar que en esta dimensión de la actividad económica se han logrado avances tan grandes que, en opinión de diversos autores, las economías capitalistas desarrolladas muestran niveles de socialización superiores a los observados en las economías centralmente dirigidas.

### *7. Un soporte técnico creciente*

La planeación juega un papel estratégico en la gestión de cada capital individual en tanto permite construir los puentes con la dirección de tal manera que el proceso de toma de decisiones se haga convergente con los criterios de optimización económica (la maximización de la cuota de ganancia).

La asociación:

### Planeación-gestión (dirección)

en el modo de producción capitalista ocurre de manera espontánea, natural, reconocida la vinculación planeación-optimización y el compromiso de la dirección de cada agente económico con la eficiencia técnica y económica. Varias son las técnicas aplicadas en el proceso de toma de decisiones, entre las más importantes se cuenta la regresión simple y múltiple, bastante útil en la estimación de funciones de producción, de demanda, de oferta, etc.; la programación lineal, usada en problemas de optimización restringida; la matriz insumo-producto, recomendable en el manejo de corrientes de flujos; la teoría de juegos, cuando se tiene que tomar decisiones considerando las posiciones de la competencia; los modelos de series de tiempo en el estudio del comportamiento de ciertas variables económicas, etcétera.<sup>10</sup>

El uso de herramientas técnicas deberá ser un auxiliar importante en el proceso de toma de decisiones, en virtud de que no podrá reemplazar nunca la intuición y el análisis del ejecutivo en jefe; sin embargo, siempre ayuda el tener referentes en cuanto al comportamiento del entorno donde se inserta la entidad planificadora y mediciones acerca del desempeño de la propia organización.

Afortunadamente, en la actualidad, el empleo de los métodos cuantitativos se ha visto favorecido con la proliferación de las computadoras y del *software* apropiado, lo que permite disponer, instantáneamente, de estimaciones que, de otra manera, serían difíciles de conseguir.

---

<sup>10</sup> Charles A. Gallagher y Hugo J. Watson, *Métodos cuantitativos para la toma de decisiones en administración*; F. J. Gould, G. D. Eppen y C. P. Schmidt, *Investigación de operaciones en la ciencia administrativa*.

La formalización del proceso de planeación requiere del establecimiento de una dirección encargada de la elaboración del plan, la cual deberá convertirse en una especie de “unidad de inteligencia” donde se concentra la información estratégica, tanto interna como externa, para conformar una base de datos que será el insumo principal para el diseño, estimación y operación de los modelos cuantitativos; además, esta base de datos permitirá la realización de estudios más sencillos tales como los análisis probabilísticos, gráficos, estadísticos (medidas de tendencia central y de dispersión), etc. bastante útiles en el proceso de toma de decisiones.

### *8. Habilidades de liderazgo*

Siendo la planeación un instrumento ejecutivo, se encuentra indisolublemente ligada a los puestos directivos, de allí que el responsable de la elaboración del plan deberá asumir una posición de liderazgo que lo ubica en las altas esferas de la dirección; este requerimiento plantea tres exigencias al directivo responsable del proceso de planificación, a saber:

- capacidad de organización
- manejo de las relaciones humanas
- competencias para la elaboración de trabajos escritos.

De allí que se ubique a la dirección de planeación muy cerca del director general; en los hechos, y al margen de formalidades, el director de planeación se desempeña como un vicepresidente o subdirector por su vinculación tan estrecha con los mandos superiores.

El producto de la dirección de planeación deberá ser un documento coherente y viable (el plan de desarrollo institucional) que recoja las iniciativas (programas y proyectos) de

todas las áreas y/o departamentos para dar forma a la estrategia de desarrollo diseñada en el pleno del comité ejecutivo; en esta perspectiva, el director de planeación adquiere un rol estratégico en la gestión empresarial convirtiéndose en el enlace que, con su aporte teórico y metodológico, aglutina de manera operativa a los mandos medios y superiores para diseñar y ejecutar el proceso de planificación.

Los requerimientos de la planeación expuestos en este capítulo, una vez justificada la urgencia de su implantación, definen la viabilidad y calidad del proceso planificador. Debe ser claro para el lector que los apartados 1, 5, 7 y 8 determinan la calidad, mientras que el 2, 3, 4 y 6 condicionan sus posibilidades; el punto 8 técnicamente es un factor de calidad, pero si los tropiezos se acumulan puede terminar por desacreditar a la planeación y amenazar su permanencia, en cuyo caso estaríamos frente a un problema de implantación que no altera su exigencia histórica para la realización de la racionalidad económica en una economía de mercado.



## IV. LA PLANIFICACIÓN DE LA EMPRESA PRIVADA

### Introducción

Según se ha propuesto a lo largo de esta investigación, existe una fuerte vinculación entre la planeación, la optimización de la actividad económica y la acumulación del capital; de allí que al estudiar a la planificación nos ubicamos naturalmente en el centro de la dinámica del capitalismo pues se trata de un instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica capitalista, consistente en la maximización de la cuota de ganancia, convertido en el eje integrador del desarrollo histórico de este sistema económico.

Sin embargo, la experiencia histórica del capitalismo sugiere que a pesar de la asociación natural y espontánea existente entre la gestión del capital y la planeación, basada en la logística de este sistema económico (la productividad, la competitividad, la rentabilidad y la acumulación), no todos los agentes en la economía de mercado aplican, de manera formal, un proceso de planificación para alcanzar sus objetivos de crecimiento y desarrollo económico.

En las economías menos desarrolladas se percibe una gran heterogeneidad en la práctica de la planeación e inclusive, como en el caso de los sectores de la micro empresa, la agricultura tradicional, la economía informal, etc., el desconocimiento de esta herramienta técnica; aunque en sentido estricto no significa que no se apliquen algunos criterios de optimización que pudieran contener indicios de la actividad planificadora, como podría ser la situación de la micro empresa.

La agricultura tradicional es un estrato de productores de autoconsumo, que se comportan con criterios de racionalidad divergentes de los que prevalecen en una economía de mercado (la maximización de la cuota de ganancia); aquí se busca maximizar el producto físico para la satisfacción de las necesidades familiares, asunto que se resuelve mediante la intensificación en el uso de los recursos disponibles sin tener que recurrir a la aplicación de alguna herramienta técnica que pudiera involucrar a la planeación económica.

No hay duda de que el sector de la economía informal se ubica en una economía de mercado pues su objetivo es maximizar la ganancia (ingreso-costos); sin embargo, sus condiciones técnicas de operación son tan rudimentarias y la escala de producción tan reducida que tiene escasa viabilidad técnica y económica; de allí que sus posibilidades de acumulación sean escasas, generándose un cuadro de estancamiento con serios problemas de subsistencia. El sector de la economía informal constituye una actividad de refugio, generadora de subsistencias para el trabajador, a la cual se recurre cuando la economía formal se muestra incapaz de crear los empleos demandados por la población económicamente activa, con una frágil integración a las relaciones de intercambio vigentes en la economía de mercado.

Otra es la situación prevaleciente en el ámbito de la mediana y gran empresa donde los capitales se han consolidado y existe una estructura organizacional diversificada que permite la creación de un departamento de planeación, responsable de propiciar la integración vertical y horizontal de la empresa que le da viabilidad al proceso de planificación; en el marco de este proceso los agentes económicos realizan una exploración (diagnóstico) del ambiente donde se ubican (las condiciones del mercado: la oferta, la demanda, el precio, la competencia, etc.), detectan los recursos disponibles y sus

principales problemas tanto internos como externos, resuelven hacia dónde desean dirigirse (la imagen objetivo) y definen las acciones a implantar para la consecución de los objetivos y metas (la ruta crítica) que permitan posicionar a la institución en el lugar deseado; de esta manera cobra forma una estrategia de desarrollo concentradora del potencial de cambio de la organización.

Esta es la filosofía bajo la cual opera la planeación: ¿cómo adecuarse a las condiciones imperantes en el mercado, de tal manera que la organización pueda mantenerse y avanzar hacia la realización de su imagen objetivo?; sin embargo, es necesario señalar que existen muchas maneras de materializar esta filosofía en el plano técnico-administrativo, de allí que las formas concretas del proceso planificador pueden variar, de una entidad a otra, aunque su filosofía va a ser siempre la misma.<sup>1</sup>

### **La organización para la planeación**

De conformidad con lo expuesto hasta aquí, la planificación constituye una actividad ligada intrínsecamente con la gestión del capital (la racionalidad económica consistente en la maximización de la cuota de ganancia), de allí que el personal directivo deberá poner especial atención en la organización de esta tarea. “Un plan estratégico o un proceso de planeación no sucede simplemente por decisión del vicepresidente ejecutivo o

---

<sup>1</sup> Ezequiel Ander-Egg, *Introducción a la planificación*, p. 43 y ss.; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)-Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (CEDEMUN-SG), *La planeación del desarrollo municipal*, pp. 23-31; Martin J. Gannon, *Administración por resultados*, pp. 132-133; Samuel C. Certo, *Administración moderna*, pp. 98-99.

el consejo. Planear lleva tiempo y esfuerzo. Para tener éxito, el proceso de planeación también necesita ser planeado”.<sup>2</sup>

La organización del proceso de planeación requiere del nombramiento de un responsable (director de planeación) que se encargue de conducir el proceso de planificación asegurándose de que todas las partes de una entidad (el consejo de administración, el comité ejecutivo y los trabajadores) cumplan con su tarea de conformidad con sus responsabilidades institucionales.<sup>3</sup> El consejo de administración está formado por los dueños de la organización y el ejecutivo en jefe, y es la autoridad suprema de la institución; también es responsable de fijar la estrategia de desarrollo (la imagen objetivo y la ruta crítica), en una primera aproximación “de arriba hacia abajo”, y de aprobar el plan de desarrollo institucional (PDI).

La idea de nombrar un encargado del proceso planificador evitará las reuniones, demasiado frecuentes, del comité ejecutivo (los mandos medios y superiores) de la organización a la vez que permite generar un interlocutor del ejecutivo en jefe con responsabilidad expresa para la elaboración (integración) del PDI,<sup>4</sup> a partir del trabajo cooperativo del comité ejecutivo donde los responsables de departamento dirigirán los trabajos correspondientes a su jurisdicción referentes el diseño y elaboración de los programas y proyectos gestados en su área de trabajo. La labor del director de planeación deberá tener un carácter consultivo (asesoría), en la conformación del PDI, guiando la labor de los mandos medios y superiores para la

---

<sup>2</sup> Patrick J. Montana, *Administración*, p. 145.

<sup>3</sup> Harold Koontz, “Funcionamiento de la planificación estratégica”, pp. 124-125.

<sup>4</sup> Para una referencia de esta problemática, en el ámbito de la economía nacional, véase Albert Waterston, “Organización de la planificación”, pp. 421 y ss.; Francisco Serrano Migallón, *La planeación del desarrollo económico*, pp. 39-50.

elaboración de los programas y proyectos correspondientes, de acuerdo con el esquema metodológico para la elaboración del plan de desarrollo propuesto en la siguiente sección.

Es conveniente que el director de planeación se incorpore al comité ejecutivo, como un miembro pleno, a efectos de asegurar su familiaridad con el trabajo realizado en cada división de la organización; técnicamente, el proceso de planificación se origina y se desarrolla en el seno del comité ejecutivo, allí adquiere su verdadero carácter de instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica y se fortalece en la medida en que permea a toda la estructura operativa. Así, la planeación deviene en factor de cohesión institucional y de legitimación del ejecutivo en jefe al propiciar un sentimiento de unidad y de pertenencia, que se proyecta hacia afuera en una imagen sólida y próspera de la institución.

La planeación, ligada como está a la gestión y dirección de cada agente económico, deberá ser una tarea sustantiva del comité ejecutivo, bajo el liderazgo del ejecutivo en jefe;<sup>5</sup> allí se tomarán las decisiones principales en cuanto al grado de institucionalización del proceso de planificación, la logística para la elaboración del plan, la definición de la estrategia de desarrollo (la imagen objetivo (la visión, los objetivos y las metas), la ruta crítica o trayectoria (los programas y proyectos)), etcétera.

La planeación para planear es la consideración profunda de cómo se realizará la planeación misma –quién estará involu-

---

<sup>5</sup> Evidentemente, el ejecutivo en jefe deberá tomar en consideración la opinión de los propietarios pues a fin de cuentas ha de prevalecer el interés del capital individual con independencia del comité ejecutivo que, las más de las veces, no deja de conformarse por trabajadores calificados; con esto quiere decirse que, en cada agente económico, la última palabra la tiene el propietario o los propietarios del corporativo interesado en impulsar un proceso de planeación. El comité ejecutivo tiene, siempre, una instancia superior a la cual rendir cuentas.

crado, cuál será el calendario, cuáles son las consecuencias anticipadas de dicha planeación (y cuáles podrían ser algunas de las consecuencias no anticipadas), qué recursos se necesitan, etc. Aunque, por lo general, la planeación para planear es importante en la administración de proyectos, es absolutamente decisiva para el éxito de la planeación estratégica aplicada.<sup>6</sup>

El departamento de planeación asumirá la responsabilidad principal en el proceso de elaboración del plan, donde el ejecutivo en jefe será el punto de conexión entre el consejo de administración y el director de planeación, quien a su vez fungirá como enlace entre el ejecutivo en jefe y el comité ejecutivo; los jefes de área y/o departamento serán, naturalmente, los responsables de los programas gestados y desarrollados en su jurisdicción asumiendo una función de liderazgo en la selección y diseño de los proyectos correspondientes, contando siempre con la asesoría del director de planeación. De esta manera, comprometido el comité ejecutivo de la corporación con la elaboración del plan, se resuelven las responsabilidades acerca de los programas y los proyectos contemplados en el PDI: desde el diseño (la elaboración), la ejecución, la evaluación y el control.<sup>7</sup>

Es preciso desmitificar la idea de que el diseño y la elaboración del PDI sea una atribución exclusiva del ejecutivo en jefe; conforme se explicó, en virtud de la autoridad y responsabilidad que confluyen en él, su función principal consiste en definir la imagen objetivo (la visión, los objetivos y las metas)

---

<sup>6</sup> Leonard D. Goodstein, Timothy M. Nolan y J. William Pfeiffer, *Planeación estratégica aplicada: una guía completa*, p. 109.

<sup>7</sup> R. Hal Mason, "El desarrollo de una unidad de planificación: una secuencia lógica de fases", pp. 333-348.

y las grandes directrices (la ruta crítica) para la realización de esa imagen objetivo, en una relación directa con el consejo de administración; el contenido de la ruta crítica será elaborado por el comité ejecutivo, con la asistencia del director de planeación, lográndose así la institucionalización del proceso de planeación cuando el plan de desarrollo surge, naturalmente, de la estructura operativa del corporativo.

Si la estructura organizacional se va a involucrar con la planeación económica entonces esta se diluye, de un modo espontáneo, en todos los niveles operativos (ejecutivos) de la institución, convirtiéndose efectivamente en una guía para la acción, un programa de trabajo, que induce el proceso de toma de decisiones tendiente a asegurar la racionalidad económica capitalista, consistente en la maximización de la cuota de ganancia. En esta perspectiva metodológica no es necesario plantearse el asunto de la participación de los mandos medios y superiores en el proceso de planeación, el involucramiento del personal ejecutivo ocurre *ex officio* como una tarea inherente a su labor de dirección.

Es conveniente que el plan de desarrollo sea elaborado en la misma institución, porque así se asegura la participación y el compromiso de toda la estructura operativa (el comité ejecutivo) con su diseño, los criterios de funcionalidad (la delegación de la autoridad y la asignación de la responsabilidad), la unidad de mando y de dirección, los niveles de ejecución, de evaluación y de control, etc. todo lo cual deberá permitir la institucionalización del plan, la interiorización de su carácter de instrumento técnico y una mayor claridad del liderazgo en el diseño de la estrategia de desarrollo.

Cuando se trate de organizaciones muy pequeñas y no se cuente con los recursos humanos, materiales y financieros para el cumplimiento de esta tarea: el diseño y elaboración del PDI, es recomendable contratar los servicios de un asesor

externo (economista) para la conducción de este proceso<sup>8</sup> que no exige, necesariamente, la elaboración de un plan-libro, a condición de que el plan de desarrollo sea un producto gestado y desarrollado desde adentro de la institución.

En lo referente al tema de la participación del personal de cada agente económico, en el proceso de planeación, no es conveniente involucrar a todos los empleados de la institución pues los requerimientos de información, adiestramiento y de participación elevan considerablemente los costos de la planeación cuando la aportación, de la mayoría de ellos, queda reducida al cumplimiento de las tareas sustantivas para las cuales fueron contratados, asunto que se resuelve en un plano laboral-administrativo; los que sí deberán asumir un compromiso muy fuerte con la planeación son los mandos medios y superiores, quienes se convertirán en sus principales promotores, según se expuso en líneas anteriores, de una manera natural y espontánea.

Técnicamente el proceso de planeación se concibe y se desarrolla en el seno del comité ejecutivo, en una perspectiva “de abajo hacia arriba”, pues son los mandos medios y superiores quienes proponen las iniciativas en términos de los programas y de los proyectos a desarrollar en su jurisdicción (área o departamento), contando con la asistencia del director de planeación, y acotan los márgenes de la estrategia de desarrollo; en este momento del proceso de planificación deberá producirse una conciliación entre las “recomendaciones” del consejo de administración (la gestión “de arriba hacia abajo”) y las “iniciativas” del comité ejecutivo de la organización (la gestión “de abajo hacia arriba”) para darle forma *al proyecto de desarrollo institucional (la estrategia de desarrollo)* que

---

<sup>8</sup> Leonard D. Goodstein, Timothy M. Nolan y J. William Pfeiffer, *op. cit.*, pp. 83-107.

será aprobado por el consejo de administración, en el marco del PDI.

Dependiendo de los estilos de dirección cada ejecutivo en jefe determina los niveles de participación del comité ejecutivo en el proceso de toma de decisiones; en cualquier caso, el ejecutivo en jefe será quien asuma el papel de estrategia, definiendo la visión, los objetivos, las metas y la ruta crítica (trayectoria) de la institución, el director de planeación será el *operador de la estrategia* y los mandos medios y superiores serán *los actores responsables* de elaborar los programas y proyectos en su área de competencia. El director de planeación tendrá la responsabilidad de presentar al ejecutivo en jefe la versión última del PDI, mediante la integración del trabajo colectivo del comité ejecutivo de la organización; y este último someterá el PDI al consejo de administración para su revisión y aprobación. Una vez aprobado, es un documento listo para su ejecución.

De conformidad con este enfoque, *el proceso de planeación* tiene un carácter institucional y es resultado de la sistematización de las actividades empresariales orientadas al cumplimiento de la racionalidad económica; el trabajo de los mandos medios y superiores no podrá tener nunca un carácter personal, sino que deberá estar enfocado, siempre, al cumplimiento de la estrategia de desarrollo adoptada por el comité ejecutivo, con el liderazgo del ejecutivo en jefe y la fuerza de inducción del consejo de administración.

En el proceso de planeación deberá observarse un principio administrativo fundamental: la autoridad se delega y la responsabilidad se asigna;<sup>9</sup> la primera parte asegura la unidad de dirección y faculta a los mandos medios y superiores para el cumplimiento de sus atribuciones, ninguna persona

---

<sup>9</sup> Harold Koontz y Cyril O'Donnell, *Curso de administración moderna: un análisis de las funciones de la administración*, pp. 66 y ss.

en una organización debe atender a dos jefes; mientras que la segunda parte mantiene la responsabilidad de la gestión en la autoridad superior (el ejecutivo en jefe), los mandos medios y superiores reciben una responsabilidad alícuota y proporcional a las facultades y/o atribuciones recibidas. En síntesis, se descentraliza la autoridad para la realización de las tareas sustantivas de la organización, pero la responsabilidad se mantiene centralizada en el ejecutivo en jefe; esta es una idea central para comprender el significado y filosofía del proceso de planificación.

En este orden de ideas, con el desarrollo del capital, mediante el proceso de concentración y de centralización, se produce una diversificación en la estructura organizacional que involucra diversos niveles de autoridad (jerarquías) y nuevas áreas operativas del corporativo (departamentalización) lo cual impone la necesidad de establecer mecanismos de cooperación (coordinación) y, por consecuencia, de planificación.<sup>10</sup>

### **El método de la planificación**

A riesgo de parecer reiterativos, con toda la carga en términos de la eficiencia técnica y económica que pesa sobre la planificación, no perder de vista que esta metodología constituye la formalización operativa de un instrumento técnico cuya aplicación corre a cargo de cada uno de los agentes económicos individuales, en el contexto de las relaciones sociales de producción capitalistas, con todas las potencialidades y limitaciones propias de este instrumento técnico y del sistema económico donde se inserta (su naturaleza social, política y económica); de allí la necesidad de relativizar las potencialidades de la

---

<sup>10</sup> Francisco Javier Laris Casillas, *Administración integral*, pp. 66 y ss.

planificación, en tanto instrumento para la realización de la racionalidad económica y la promoción del desarrollo.

Sin pretender la elaboración de un manual rígido, sobre la naturaleza y el contenido de un PDI, se contemplan aquí los componentes principales de un plan de desarrollo, en tanto instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica capitalista, los cuales podrán contener variantes en cuanto a forma y contenido, dependiendo de las condiciones particulares de cada entidad económica; sin embargo, es deseable respetar íntegramente las fases sucesivas del proceso de planificación: las secciones 1-7 descritas enseguida, en virtud de que la ausencia de cualquiera de ellas pone en entredicho su viabilidad.

Vale la pena realizar un ejercicio de escenarios, para estudiar las implicaciones que, sobre el proceso de planeación, resultarían al cancelar cualquiera de estas fases: ¿cómo se vería el proceso de planificación sin un diagnóstico?, ¿sin el balance de materiales?, ¿sin el programa operativo anual?, etc. Resultaría, simplemente, irreconocible.

En esta sección se presenta un esbozo metodológico, para la elaboración de un PDI, que recoge íntegramente el marco teórico desarrollado en los capítulos precedentes, sin duda, se trata de una síntesis que, a veces más explícitamente o más implícitamente, da cuenta de las realidades internas y externas de cada entidad económica, usuaria de la planificación, así como de las exigencias, en términos organizacionales, para demostrar la operatividad de este instrumento técnico. Entre las principales fases, se cuentan las siguientes:

### *1. El diagnóstico*

El proceso de la planeación económica deberá iniciarse con una exploración acerca de la situación actual de la entidad

planificadora.<sup>11</sup> Este proceso de exploración contempla dos ámbitos de desempeño, a saber: uno interno (la dimensión privada de la gestión del capital) y otro externo (la dimensión social de la gestión del capital); en el primero se estudiará la evolución reciente y el estado actual de la institución en cuanto a:

- El nivel de actividad, las condiciones técnicas y los costos unitarios de producción
- El personal, su calificación y las necesidades de actualización
- La estructura organizacional de la institución, su pertinencia y las necesidades de adecuación
- La dotación de infraestructura, materiales y equipo
- La dinámica en la escala de operación, potencial de crecimiento
- La situación financiera, fuentes propias y participación de recursos externos
- Expectativas generales de desempeño, en el corto y mediano plazos
- La productividad, el nivel de desarrollo tecnológico, etcétera

de tal manera que se pueda disponer de una radiografía que muestre las condiciones estructurales de operación de la organización.

En lo referente al ámbito externo,<sup>12</sup> deberán estudiarse las características del mercado donde se ubica la institución, resaltando cuestiones como:

---

<sup>11</sup> William H. Newman y E. Kirby Warren, *La dinámica administrativa: conceptos, funcionamiento y aplicaciones prácticas*, pp. 251-269.

<sup>12</sup> Bill Richardson y Roy Richardson, *Planeación de negocios: un enfoque de administración estratégica*, pp. 58 y ss.

- El tamaño del mercado
- Los principales competidores
- La relación de precios
- Los nichos de mercado donde se encuentra posicionado el producto
- La participación en el mercado de la institución planificadora
- El comportamiento del consumidor (preferencias)
- Tendencias en la presentación del producto
- Las expectativas de la entidad planificadora, en el corto y mediano plazos
- La competitividad de la organización, etcétera

a fin de identificar las condiciones del entorno y la manera en que se inserta la organización en ese medio.

En una perspectiva teórica el diagnóstico tiene como función dar a conocer, al ejecutivo en jefe, el escenario en que se encuentra su institución, en tanto agente económico, resaltando la dimensión privada y la social de la gestión de capital; por tanto, el diagnóstico es un ejercicio de reconstrucción de lo que es la institución y su entorno, buscando resaltar las cuestiones más relevantes que pueden incidir en el desempeño económico de la organización.

Debemos tener presente que, en la medida en que la entidad planificadora no tiene el control de la dimensión social de la gestión del capital, existe un componente de riesgo y de incertidumbre, asociado con la gestión del capital, inevitable; lo que significa que la planificación no tiene un poder absoluto para asegurar la realización de la racionalidad económica; tan solo garantiza que si se ha de perder, las pérdidas sean mínimas.

Esta relatividad del proceso de planeación es inherente a las relaciones sociales de producción capitalistas, que no admi-

ten la existencia de un órgano rector cuya gestión ejecute una racionalidad económica a escala de toda la economía (sociedad); por tal motivo, *la planificación tiene un alcance limitado, en su propósito de realizar la racionalidad económica.*

El diagnóstico permite identificar los problemas más sentidos, tanto internos como externos, de la institución planificadora así como la disponibilidad de recursos; en esta fase se deberá responder a las preguntas: ¿cómo? y ¿dónde estamos?

Aun cuando el propósito del diagnóstico es el mismo, conocer la situación actual de la entidad planificadora, sus formas varían con cada agente económico; de allí que sea perfectamente posible encontrar formatos particulares en cada caso; la premisa fundamental del diagnóstico consiste en el conocimiento del estado actual del agente planificador, de tal manera que se pueda reconocer cuáles son sus problemas más relevantes en todos los ámbitos de la organización: tecnología, infraestructura, recursos humanos, etc., ¿cuáles son sus escenarios futuros? De no hacerse nada, ¿hacia dónde se dirige la institución? para que a partir de allí se puedan implementar las acciones dirigidas a modificar la situación esperada y encauzarla hacia la imagen objetivo deseada.

Entre los factores que inciden de manera significativa en el diseño cualitativo del diagnóstico se pueden mencionar el tamaño del establecimiento, el giro de su actividad, su carácter público o privado, etc. aunque, es de reconocerse, no existe un modelo o formato para la elaboración del diagnóstico quedando a discreción de los responsables del proceso planificador el establecimiento de los alcances (el grado de detalle) de esta labor exploratoria; lo que sí deberá asegurarse, en todo caso, es que las interrogantes planteadas en el párrafo anterior deberán quedar satisfactoriamente resueltas como para construir, a partir de allí, un orden de prioridades que oriente la estrategia de desarrollo.

## 2. *El análisis FODAS*

El análisis FODAS (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)<sup>13</sup> técnicamente es un resumen del diagnóstico y deberá permitir la identificación de los principales recursos disponibles (fortalezas y oportunidades) y los mayores problemas (debilidades y amenazas) que enfrenta el agente económico interesado en implantar un proceso de planificación; este análisis se realiza, al igual que el diagnóstico, en dos ámbitos principales, a saber: uno interno y otro externo para que a partir de allí se puedan delinear las acciones pertinentes para aprovechar las fortalezas y oportunidades y minimizar las debilidades y amenazas.

Este paso es tan importante en el proceso de planeación que algunas empresas inician su planeación estratégica con este análisis [...] Con base en los resultados de estas deliberaciones la compañía identifica las oportunidades más sobresalientes y los peligros más serios a los cuales aparentemente se está enfrentando, y desarrolla cursos de acción alternativos para tratar con éstos, dependiendo de sus potencialidades y debilidades.<sup>14</sup>

De esta manera, el análisis FODAS permite realizar un estudio profundo de la situación de la organización donde se reportan los recursos disponibles y desafíos más importantes que habrá de enfrentar el comité ejecutivo de la organización; y, a partir de allí, se podrá bosquejar una ruta crítica que, apoyada en la visión, los objetivos y las metas, permita posicionar a la institución en los niveles deseados, de conformidad con el proyecto de desarrollo institucional aprobado por el consejo de administración.

---

<sup>13</sup> George A. Steiner, *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*, pp. 142-147.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 142-143.

El análisis FODAS, en sentido estricto, constituye un corte de caja (balance) donde se estipulan los activos del corporativo (las fortalezas y las oportunidades) que deberán erigirse en los pilares donde se soportarán los programas y proyectos estratégicos para la consecución de los objetivos y metas establecidos; por otra parte, la identificación de las debilidades y las amenazas hace posible reconocer los pasivos que deberá enfrentar la entidad planificadora en el horizonte del PDI.

El conocimiento de los recursos disponibles (activos) y los desafíos más importantes (pasivos), a partir del análisis FODAS, permite sentar las bases de la estrategia de desarrollo mediante la cual se deberá precisar hacia donde queremos ir (visión, objetivos y metas) y el camino más adecuado para llegar allí (la ruta crítica o trayectoria).

De esta manera, el diagnóstico y el análisis FODAS conforman los cimientos sobre los cuales se construye la estrategia de desarrollo, que da forma a la parte central del proceso de planificación, en tanto expresa la voluntad de cambio (la imagen objetivo) y el compromiso para lograr los objetivos y metas establecidos por el comité ejecutivo (la ruta crítica o trayectoria), bajo el liderazgo del ejecutivo en jefe.

### *3. La estrategia de desarrollo*

Reconocidos los activos y los pasivos, identificados en el análisis FODAS, la estrategia de desarrollo representa un ejercicio exploratorio que permite “tomar el control” del futuro de la entidad planificadora mediante la definición de su destino (la imagen objetivo) y del camino para llegar allí (la ruta crítica);<sup>15</sup> en este sentido, la estrategia de desarrollo constituye la parte medular

---

<sup>15</sup> C. J. Sutton, *Economía y estrategias de la empresa*, pp. 91-99; Kalman J. Cohen y Richard M. Cyert, “Estrategia: formulación, implementación y seguimiento”, pp. 23-47.

del proceso de planificación por ser capaz de sintetizar y combinar la necesidad de cambio con la posibilidad de aplicar los recursos disponibles bajo criterios de eficiencia técnica y económica, para la realización de la racionalidad económica capitalista.

### La imagen objetivo

*La visión.* Expresa una idea breve y clara acerca de cómo visualiza, el ejecutivo en jefe, a la entidad planificadora en el horizonte de la planeación.

La visión constituye la declaración fundamental de las aspiraciones de una corporación, es decir, la declaración formal de lo que la empresa quiere lograr. Esto implica determinar las características del tipo de empresa que les gustaría tener.<sup>16</sup>

*La definición de objetivos y metas.* El establecimiento de los objetivos y las metas es una tarea que se deriva directamente de las dos etapas anteriores, conforme se ha afirmado, si el diagnóstico contribuye a esclarecer las interrogantes de ¿cómo? y ¿dónde estamos? y el análisis FODAS muestra los recursos disponibles (fortalezas y oportunidades) y los problemas principales (debilidades y amenazas); el siguiente paso del proceso planificador conduce al establecimiento de una serie de objetivos y metas que modifiquen la “situación esperada” de la empresa para ubicarla en el contexto de la imagen objetivo deseada.<sup>17</sup>

En esta fase del proceso planificador se concreta la insatisfacción con la tendencia natural y espontánea del mercado (diagnóstico) para definir una imagen objetivo (*el proyecto de*

---

<sup>16</sup> Luis Eduardo Illera, *Política empresarial: línea de dirección y estrategias*, p. 45.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 50-59.

*desarrollo institucional*) que establezca los escenarios deseables en el horizonte temporal del proceso planificador (corto, mediano y/o largo plazos).

En este momento se fija el rumbo que habrá de tomar la entidad planificadora y deberá responder a la interrogante ¿hacia dónde queremos ir?; aquí puede percibirse todo el potencial de cambio de la planeación económica y, lo más importante, la aceptación del compromiso para alcanzar ese propósito en la medida en que se está resolviendo la aplicación de los recursos disponibles, hacia fines particulares, con lo cual la suerte de la entidad planificadora está echada.

En esta fase del proceso de planificación, resulta fundamental la participación del ejecutivo en jefe (en tanto miembro del consejo de administración) pues es quien deberá de tomar la decisión en cuanto al rumbo a seguir; se puede decir que *la decisión del ejecutivo en jefe es una decisión de calidad*, que determina la suerte del agente planificador, asumiendo la responsabilidad que le corresponde, para bien o para mal.

La visión, los objetivos y las metas conforman *la imagen objetivo* y constituyen la línea orientadora del proceso planificador; representan, también, el momento más delicado del proceso de planificación por implicar decisiones fundamentales acerca de la aplicación de los recursos y de “lo que es mejor para la empresa” a partir de los resultados obtenidos en el diagnóstico y en el análisis FODAS, de tal manera que los pasivos se minimicen y los activos se aprovechen al máximo.<sup>18</sup>

Ciertamente, esta toma de posiciones producirá reacciones encontradas en cuanto a la pertinencia de esos objetivos y metas pero el comité ejecutivo de la organización, con el liderazgo del

---

<sup>18</sup> Alejandro C. Geli (coord.), *Qué es administración: las organizaciones del futuro*, pp. 169-180.

ejecutivo en jefe y el consejo de administración deberán asumir su responsabilidad enfrentando las consecuencias de sus actos; a fin de cuentas, las opiniones discordantes se inscriben en un ambiente de apertura y de pluralidad que no tienen más valor que el de ser una postura alterna que deberá esperar su oportunidad, si es que la puede tener. En una empresa privada, estas situaciones se resuelven con menor dificultad que en una entidad pública, aunque no sin un costo político en cuanto a la responsabilidad que atañe a esta clase de decisiones.

La relación tan estrecha que mantienen los objetivos y las metas con las etapas de diagnóstico y el análisis FODAS contribuye a lograr una mayor objetividad de aquellos pues resultan de la confrontación de las necesidades más urgentes (pasivos), con los recursos disponibles (activos); el establecimiento de la imagen objetivo reclama el concurso de las competencias más excelsas, del ejecutivo en jefe, que justifican su nominación.

Si la planeación ha de ser un ejercicio útil, deberán plantearse objetivos y metas asequibles, realizables, donde prevalezca la realidad sobre la necesidad. Estos objetivos deberán fijarse en función de los recursos disponibles, propios o externos, para que así puedan inducir el proceso de toma de decisiones (la dirección del agente económico); de otra manera, se produce una ruptura inevitable entre la planeación y la dirección que reduce a aquella a la condición de un instrumento burocrático y sin ninguna aplicación real.

### La ruta crítica (trayectoria)

La ruta crítica<sup>19</sup> en el proceso de elaboración del plan comprende el conjunto de acciones definido para la consecución de la imagen objetivo propuesta; estas acciones contemplan una

---

<sup>19</sup> George A. Steiner, *op. cit.*, pp. 175-195.

serie de programas y proyectos constitutivos del “mejor camino” para conseguir la imagen objetivo fijada en el proyecto de desarrollo institucional; la ruta crítica define, entonces, el conjunto de acciones específicas que el agente planificador ha de instrumentar para acercarse a los objetivos y metas establecidos.

Esta fase es fundamental porque hace explícito el compromiso de la dirección, del agente planificador, con el proyecto institucional, bosquejado en la imagen objetivo mediante el establecimiento de las actividades conducentes a ese proyecto; al mismo tiempo, la ruta crítica significa tomar una postura (rumbo) en cuanto a la aplicación de los recursos disponibles, por esto constituye un paso estratégico en la trayectoria aprobada para alcanzar la imagen objetivo.

En el proceso de conformación de la ruta crítica se valora *la suficiencia y pertinencia* de las acciones (programas y proyectos) a seguir para acceder a la imagen objetivo; este criterio se encuentra perfectamente alineado con el de *realismo de los objetivos y metas* y, por tanto, deberá asegurar la realización de estos. En *esta relación imagen objetivo-ruta crítica (la estrategia de desarrollo)* se construye la objetividad y operatividad del proceso de planificación; no es suficiente con tener *programas y proyectos* muy atractivos y convenientes (deseables), es necesario dotarlos de realismo (viabilidad) considerando los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

Este pasaje metodológico, en la elaboración del plan, resulta clave para comprender el grado de interiorización del plan con la gestión económica de la entidad planificadora; pues la visión, los objetivos y las metas (la imagen objetivo) definen lo deseable, la magnitud del cambio a introducirse de cara a la tendencia reportada en el diagnóstico, mientras que la ruta crítica establece el compromiso de la dirección con el proyecto de desarrollo institucional mediante la definición de las accio-

nes (programas y proyectos) para la concreción de los objetivos y metas. Si la asociación *imagen objetivo-ruta crítica* no está asegurada, en términos de la viabilidad de los programas y proyectos, entonces el plan de desarrollo se convierte en un documento desechable que muy poco o nada tiene que ver con la gestión económica del agente planificador, pues carece de una estrategia capaz de reorientar la gestión del capital para asegurar la realización de la imagen objetivo.

Estrictamente hablando la definición de la ruta crítica se convierte en un ejercicio colectivo, del comité ejecutivo, donde cada directivo, a partir del conocimiento de los principales problemas observados en su área de trabajo, propone acciones a impulsar (programas y proyectos) para resolver esa problemática; es evidente que estas iniciativas generan compromisos y responsabilidades con el diseño y elaboración de estos programas y proyectos, lo cual suena bastante lógico si asumimos un sistema departamental con competencias y responsabilidades institucionales específicas. El ejercicio de la planeación, por tanto, es colectivo e institucional lo cual le permite permear a toda la estructura organizacional de la institución.<sup>20</sup>

#### 4. *El balance de materiales*

Según se acaba de exponer, la estrategia de desarrollo comprende la definición de la imagen objetivo y la ruta crítica; a fin de garantizar la viabilidad de la estrategia, es necesario asegurar la factibilidad de los programas y proyectos contenidos en la ruta crítica en términos de los recursos materiales, humanos y financieros requeridos para su ejecución.

La definición de los programas y proyectos ocurre de una manera natural, a partir de la estructura organizacional de

---

<sup>20</sup> Arthur Thompson, *Dirección y administración estratégica*, pp. 240 y ss.

la empresa y de los recursos disponibles; se puede decir que los proyectos propuestos responden a la dinámica y pujanza de la entidad planificadora resolviendo, de una manera espontánea, el tema de las responsabilidades y los requerimientos.<sup>21</sup> Carece de sentido, en el diseño de una estrategia de desarrollo, proponer proyectos inviables técnica y/o económicamente; es decir, todo aquello que no pueda asegurarse (justificarse) a partir de los recursos disponibles propios y externos (endeudamiento), contemplados en la carpeta financiera, deberá desecharse.

En el balance de materiales deberá explicitarse ¿qué se va a hacer?, ¿quién lo va a hacer? y ¿cuánto cuesta? A partir de allí deberá presentarse un concentrado que muestre el total de requerimientos (humanos, materiales y financieros): los costos totales que deberán mantenerse en correspondencia, en equilibrio, con la corriente total de ingresos planeada, lo que asegura, de esta manera, la viabilidad técnica y financiera de todos y cada uno de los proyectos contemplados en el PDI.

En sentido estricto el balance de materiales constituye un filtro que permitirá cancelar todo aquello que no tenga un sustento, en términos de los recursos disponibles, que le dé viabilidad técnica y económica; la decisión última en cuanto a los proyectos a eliminar, debido a la competencia por los recursos disponibles, correrá a cargo del ejecutivo en jefe y buscará preservar aquellos que tengan un mayor impacto en los objetivos y metas propuestos.

---

<sup>21</sup> Llevado este argumento al plano de la economía nacional donde, *mutatis mutandis*, deberá ser válida la idea aquí expuesta; podemos apreciar que “Cuando los contables preparan un balance establecen un equilibrio entre las entradas y las salidas. Con respecto a la economía nacional, el balance es una operación estadística cuya finalidad es indicar la forma en que tiene lugar el proceso de reproducción de la economía social en unas condiciones específicas”. P. I. Popov. “Introducción al estudio del balance de una economía nacional”. p. 33.

## 5. Programación y presupuestación: el Programa Operativo Anual (POA)

El POA<sup>22</sup> se ubica en la perspectiva del horizonte temporal de la planeación como la parte operativa, se puede decir ejecutiva, del proceso de planificación; mientras no se diga otra cosa *el PDI se concibe y diseña en una dimensión de mediano plazo (dos a seis años) describiendo los escenarios deseables donde se visualiza a la entidad planificadora*. Sin embargo, a efectos de que esta planeación tome un carácter operativo, es necesario contemplar una fase ejecutiva que denominaremos POA, donde se explicitarán las acciones a realizar en el corto plazo (período de un año).

En este sentido, *el POA adquiere el carácter de un PDI de corto plazo*, un año, que deberá permitir la ejecución continua del plan de desarrollo de mediano plazo; así, es posible reconocer al proceso de planeación de mediano plazo como un ejercicio prospectivo que muestra los escenarios deseables a los cuales es posible acceder mediante la ejecución de POA sucesivos, eslabonados en el horizonte temporal de la planeación. Por tanto, en su etapa operativa, el plan de mediano plazo cobra sentido a partir de la ejecución de sucesivos planes de corto plazo (POA); es decir, el plan de mediano plazo se realiza siempre en el corto plazo.

El POA, en tanto constituye la fase operativa del proceso de planeación, deberá contener las acciones estratégicas a realizar, los responsables de su ejecución y el cronograma de operaciones. Llega a constituir, en términos reales, un programa de trabajo que inducirá el proceso de toma de decisiones de los mandos medios y superiores; en esta perspectiva la planeación,

---

<sup>22</sup> George A. Steiner, *op. cit.*, pp. 213-224; James A. Stoner, R. Edward Freeman y Daniel R. Gilbert Jr., *Administración*, pp. 291-292.

en su fase ejecutiva, se convierte literalmente en una guía (programa) para la acción: la planeación en movimiento.

Técnicamente hablando, el PDI de mediano plazo se termina con la elaboración del POA lo cual significa que deberá contener, como mínimo: la fase del diagnóstico, el análisis FODAS, la estrategia de desarrollo y el balance de materiales como antecedentes y soportes del POA. Con esto quiere decirse que, en su carácter de instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica, con el POA se tiene ya un producto; después, tendrá que aplicarse; las fases de ejecución, evaluación y control forman parte del proceso de planificación y son complementarias a la elaboración del plan.

La idea subyacente aquí es que el proceso de planificación es diferente de la elaboración de un plan; para que este tenga sentido, hay que llevarlo a la práctica. Por consecuencia, el proceso de planificación plantea la idea de integralidad en sus componentes, lo cual significa que el proceso de planificación no podrá existir en ausencia de cualquiera de sus componentes, a saber: diagnóstico, análisis FODAS, estrategia de desarrollo, balance de materiales, POA, ejecución y evaluación y control.

La planeación de largo plazo, más de seis años, permite una perspectiva temporal más larga y ofrece las condiciones propicias para el desarrollo de proyectos que, por su envergadura, no podrían realizarse en el mediano plazo;<sup>23</sup> esta modalidad de la planificación tiene un carácter exploratorio en el que se establecen las grandes directrices que habrá de tomar la gestión de cada agente económico, sustentadas en las principales tendencias de la economía nacional e internacional identificadas en el diagnóstico (la dimensión social del capital) así como en las potencialidades y limitaciones reconocidas en el análisis FODAS.

---

<sup>23</sup> E. Kirby Warren, *Planeación a largo plazo*, pp. 37 y ss.

Debe ser claro para el lector que, en su dimensión temporal, la planificación plantea, desde una perspectiva metodológica, requerimientos diferentes. La planeación de corto plazo se resuelve con el diseño, elaboración y aplicación del POA; la de mediano plazo asimila íntegramente la propuesta metodológica realizada en este capítulo, contemplando las siguientes fases: diagnóstico, análisis FODAS, estrategia de desarrollo, balance de materiales, POA, ejecución y evaluación y control; la planeación de largo plazo, en tanto instrumento explorador de los escenarios futuros y de las directrices a seguir (imagen objetivo) demanda de un diagnóstico sólido (para detectar tendencias: internas y externas), el análisis FODAS (activos y pasivos), y del esbozo de una estrategia de desarrollo (imagen objetivo, programas y proyectos) que deberá permitir a la institución posicionarse en el lugar deseado.

La planificación de largo plazo no requiere de las fases: balance de materiales, POA, ejecución, evaluación y control en su formalización técnica pues se trata tan solo de establecer escenarios posibles, que se realizarán en una perspectiva de mediano y de corto plazos.

Así como la planeación de mediano plazo se ejecuta mediante POA sucesivos, la planeación de largo plazo se materializa en los planes de mediano plazo; a fin de cuentas, la dimensión temporal de la planeación se resuelve invariablemente en el corto plazo, mediante la ejecución de los POA.<sup>24</sup>

No está por demás señalar que la planeación de largo plazo plantea el problema de la correspondencia dirección-prospectiva y que cuando la dirección cambia, muy probablemente las nuevas autoridades desearán redefinir los escenarios futuros; en términos operativos surge el obstáculo de que una dirección “herede” su estrategia de desarrollo cuando

---

<sup>24</sup> George R. Terry, *Principios de administración*, pp. 259 y ss.

cada liderazgo tiene sus propias ideas acerca del proyecto de desarrollo de la institución. Amén de la dinámica propia del sistema económico, que demanda una revisión permanente de las principales tendencias reconocidas en el diagnóstico.

Esta problemática es notable en el caso de la administración pública (federal, estatal y/o municipal), que pone en entredicho la viabilidad de la planeación de largo plazo; en la iniciativa privada se puede lidiar mejor con ella, ya que, a fin de cuentas, ha de prevalecer el interés del capital individual (el consejo de administración: los propietarios del corporativo) con independencia del comité ejecutivo que, las más de las veces, no deja de ser personal a sueldo.<sup>25</sup> Con esto quiere decirse que, en cada agente económico, la última palabra la tiene el (los) propietario(s) de la organización interesada en impulsar un proceso de planeación; el comité ejecutivo tiene, siempre, una instancia superior a la cual rendir cuentas.

## 6. La ejecución

En virtud de la asociación: planeación-gestión (dirección), señalada en el capítulo precedente, la ejecución<sup>26</sup> del plan deberá recaer, naturalmente, en toda la estructura organizativa de la entidad planificadora en tanto constituye la guía operativa (el programa de trabajo) de todas y cada una de las dependencias integrantes de la institución. La efectividad de un plan de desarrollo ha de valorarse por su capacidad de inducción de las actividades sustantivas desempeñadas por los responsables de la gestión económica (los mandos medios

---

<sup>25</sup> George A. Steiner, "Cómo mejorar su planificación a largo plazo", pp. 309-319.

<sup>26</sup> Preston P. Le Breton, *Administración general: planeación y ejecución*, pp. 120 y ss.

y superiores); si un plan es prescindible para la dirección, entonces no sirve de nada.

Una vez que se ha trazado la dirección de la estrategia, las prioridades del directivo se modifican para convertir el plan estratégico en acciones y buenos resultados. Se necesita un conjunto diferente de tareas y de habilidades gerenciales para poner en práctica la estrategia y lograr que la organización se mueva en la dirección elegida. Mientras que la creación de la estrategia es principalmente una actividad empresarial, su implantación es principalmente una actividad administrativa interna.<sup>27</sup>

La utilidad de un plan de desarrollo institucional se mide por su capacidad de convertirse en programa de trabajo que oriente las actividades sustantivas del agente planificador. Aquí aparece otro elemento de discusión, en cuanto a la formalización del plan, y tiene que ver con el grado de detalle en que se plantean las acciones en la estrategia de desarrollo; para no incurrir en una sofisticación innecesaria, es suficiente con establecer las acciones más relevantes (programas y proyectos) y su cronología en el horizonte temporal de la planeación, dejando de lado las actividades típicas (cotidianas) de la estructura organizacional del agente planificador.

Como el responsable último de la buena marcha de la entidad planificadora es el ejecutivo en jefe, este deberá vigilar que la actividad en la institución se realice conforme a lo planeado, mediante el establecimiento de mecanismos de consulta con los mandos medios y superiores que le permita conocer, en todo tiempo, el estado de avance del plan y sus resultados. Por tanto, la instancia ejecutora del PDI es el comité ejecutivo

---

<sup>27</sup> Arthur Thompson, *op. cit.*, p. 240.

donde se encuentran representados todas las áreas y/o departamentos de la organización.

Conforme queda dicho, la fase de ejecución del PDI se reduce a la puesta en marcha del POA que deberá explicitar las actividades estratégicas por área o departamento y, una vez a salvo el candado del balance de materiales, las actividades reportadas en el POA deberán cumplir con el requisito de viabilidad técnica y económica; por consecuencia, en la perspectiva de la fase de ejecución, el POA se convierte en un manual o instructivo para los mandos medios y superiores, que significa la puesta en operación del proceso de planificación.

La ejecución del PDI significa poner en movimiento a la totalidad de la estructura organizativa de la institución, con la certeza de que los ejecutivos se ocuparán de las tareas sustantivas cuya viabilidad técnica y económica ha sido garantizada mediante el balance de materiales; de esta manera, las perturbaciones y contratiempos del plan se minimizan a partir de los candados contenidos en el balance de materiales (viabilidad técnica) y en el POA (responsabilidades), que le confieren al PDI un alto grado de operatividad.

El proceso de planificación, en esta fase de ejecución, hace una contribución muy importante a la función directiva pues en la medida en que determina las atribuciones y responsabilidades de los mandos medios y superiores, *el ejecutivo en jefe trabaja con un mecanismo de dirección automática (el PDI)* limitándose a vigilar que todo marche conforme a lo planeado.

El PDI se convierte, por tanto, en un aliado estratégico para el ejecutivo en jefe, pues una vez puesto en funcionamiento las tareas directivas se simplifican para tomar el carácter de vigilancia (instrumento de control) en el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades de los mandos medios y superiores. En esta fase de ejecución se ponen de manifiesto las bondades del proceso de planificación pues

constituye un ejercicio de ordenamiento y sistematización de las tareas sustantivas de la organización, dirigidas hacia el logro de la imagen objetivo establecida.

### 7. *La evaluación y el control*

La planificación es un proceso continuo que permite ampliar permanentemente el nivel de conocimiento acerca de la articulación del agente planificador con su entorno inmediato, a la vez que propicia una superación constante en cuanto al aspecto formal (técnico) de la elaboración del plan; es decir, opera una especie de calificación que tiene por resultado la elaboración de documentos (planes-libro) cada vez más completos. Y más aún, el instrumental de la economía, la informática y la estadística (modelística) se incorpora de una manera creciente para lograr una mayor correspondencia de medios a fines y, lo que es más importante, para facilitar *una integración funcional* de los principales parámetros e indicadores económicos, derivados de los esquemas teóricos, con las estrategias de desarrollo propuestas.

Teniendo presente que la planeación se ubica, por necesidad, en un contexto prospectivo, buscando inducir los acontecimientos hacia los escenarios deseables; se requiere de una labor de evaluación, paralela al proceso de ejecución, donde se contraste lo planeado con lo realizado a efectos de que el plan tome un tinte más realista y se acerque, de una manera creciente, a lo que efectivamente está ocurriendo en la institución.<sup>28</sup>

En sentido estricto la fase de la evaluación no se puede separar de la ejecución. El ejecutivo en jefe, en tanto responsa-

---

<sup>28</sup> Tomás Miklos y Ma. Elena Tello T., *Planeación interactiva: nueva estrategia para el logro empresarial*, pp. 87-95.

ble de todo cuanto ocurre en la organización, deberá hacer un seguimiento permanente de la actividad objeto del proceso de planificación, asegurándose de que todo marche conforme a lo planeado (evaluación).

La actividad de evaluación, al igual que la ejecución, deberá realizarse por el comité ejecutivo de la organización en pleno, donde cada ejecutivo valore el desempeño de su área o departamento de conformidad con los lineamientos establecidos en el plan de desarrollo, para que así, de una manera pronta y expedita, se puedan establecer y aplicar las medidas correctivas (control) para acercar lo planeado con lo realizado.<sup>29</sup> Esta posibilidad del control otorga una gran flexibilidad al proceso de planificación, evitando convertirlo en una camisa de fuerza, en un producto desechable; cuando lo realizado se desvía de lo planeado, durante la ejecución de un plan, deberá hacerse un alto en el camino para revisar el plan y adecuarlo (acercarlo) a lo que efectivamente está ocurriendo.

El blanco principal del control es asegurar que los resultados de las operaciones se conformen lo más estrechamente posible con las metas establecidas. Un blanco secundario es el proporcionar a tiempo información que propicie la revisión de las metas. Estos blancos se logran mediante el establecimiento de estándares, la comparación de los resultados pronosticados y de los actuales contra estos estándares y la implantación de acciones correctivas.<sup>30</sup>

En esta línea de razonamiento la evaluación deberá realizarse paralelamente a la ejecución del plan, en el seno del comité ejecutivo, a efectos de poder detectar de manera oportuna cual-

---

<sup>29</sup> William T. Jerome, *El control directivo*, pp. 49-88.

<sup>30</sup> William H. Newman y E. Kirby Warren, *op. cit.*, p. 487.

quier desviación entre lo planeado y lo realizado que amenace el logro de la imagen objetivo (los objetivos y metas); existe, por tanto, *una simultaneidad* ejecución-evaluación indisoluble en el proceso de planeación. Sin embargo, el control pareciera que mantiene una relación de *sucesión* respecto de la evaluación; es decir, es necesario, primero, evaluar y, después, siempre que el diferencial entre lo planeado y lo realizado rebase los niveles admisibles, en opinión del ejecutivo en jefe, introducir, a tiempo, los correctivos necesarios para retomar la senda establecida en la ruta crítica.<sup>31</sup>

Una vez realizada la actividad de evaluación (confrontación entre lo realizado y lo planeado), el diferencial resultante da origen a tres escenarios, en términos del control, dependiendo de la viabilidad de los objetivos y metas originarios, a saber:

- Imagen objetivo a salvo → Control innecesario (el plan se mantiene vigente e inalterado)
- Imagen objetivo amenazada pero rescatable → Control efectivo (revisión y actualización del plan)
- Imagen objetivo inviable → Control innecesario (el plan es abandonado)

La necesidad del control se origina en la incapacidad del agente económico para dominar la dimensión social de la gestión del capital, la cual introduce un componente de riesgo e incertidumbre que, eventualmente, puede poner en entredicho la realización de la imagen objetivo; es evidente que la intensidad de las perturbaciones puede ser tal que amenace no solo la continuidad del proceso de planificación, sino también la estabilidad financiera de la misma organización (quiebra).

---

<sup>31</sup> George R. Terry y Stephen G. Franklin, *Principios de administración*, pp. 517-537.

La labor del control por cuanto significa una revisión y/o actualización del PDI recae, en última instancia, en el ejecutivo en jefe, aunque puede ser compartida con el comité ejecutivo de la organización; una decisión que implica siempre un riesgo, tanto por acción como por omisión. Los mandos medios y superiores, desde sus respectivas jurisdicciones, ponen a salvo su responsabilidad advirtiéndolo del estado que guarda su gestión y recomendando tal o cual medida de control, en el área de su competencia, la última palabra la tiene siempre el ejecutivo en jefe.

En síntesis, las etapas 1-5 conforman la elaboración del PDI, sumando las etapas 6 y 7 cobra forma el proceso de planificación, en tanto instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica en una economía de mercado; debe ser claro para el lector que la simple elaboración del plan no es suficiente para mejorar la eficiencia técnica y económica de la institución, es preciso ejecutar ese plan, lo cual significa asumir un compromiso con la eficiencia técnica y económica.

## V. LA PLANIFICACIÓN ESTATAL

### Introducción

La planificación constituye un proceso continuo asociado a la gestión de los agentes económicos, en las formaciones sociales capitalistas, que determina su actuación en términos de la optimización en la aplicación de los factores productivos, de cara a la racionalidad económica capitalista.

En esta perspectiva, el proceso planificador exige una gran claridad en cuanto al conocimiento de las realidades internas del agente planificador y del entorno en que este se encuentra; requerimiento que deberá resolverse en el *diagnóstico*. Sin embargo, una de las potencialidades de la planeación es su posibilidad de *incidir en el comportamiento de los hechos para inducir la evolución de los agentes económicos por un camino deseable*; aquí es donde entra en juego la estrategia de desarrollo que deberá explicitar el ¿hacia dónde queremos ir? (la imagen objetivo) y el camino a seguir para llegar allí (la ruta crítica).

Esta metodología, aplicada en el marco de un agente privado, resulta relativamente fácil en virtud de que la gestión económica deberá ajustarse al objetivo de la maximización de la cuota de ganancia, dada la racionalidad económica prevalectante en una formación social de corte capitalista; sin embargo, no se puede ignorar que el proceso planificador es más o menos vigente dependiendo del grado de integración que cada agente económico mantiene respecto de la economía de mercado; esta situación permite abordar a la conclusión de que, bajo determinadas circunstancias, *la planeación puede*

*resultar intrascendente si el agente económico mantiene una condición de subsistencia y el tema de la acumulación del capital se encuentra lejos de sus pretensiones.*

Llevado este razonamiento al ámbito del Estado debemos tener presente que, dado su carácter público, no se trata de un proceso de optimización definido en torno de la racionalidad económica capitalista, consistente en la maximización de la cuota de ganancia, sino que se resuelve a partir de su ascendencia social y política y de su compromiso con la atención de las necesidades básicas de la población tales como la educación, la salud, la vivienda, el empleo, etc.; en síntesis, con el desarrollo económico, lo cual significa emprender una cruzada por mejorar los niveles de vida de la población; una exigencia que no se encuentra presente en el ámbito de la gestión del capital privado, por esta razón *la planeación pública deberá ser cualitativamente diferente de la planificación de la empresa privada.*

En este contexto, y con el propósito de armonizar la estructura del Estado con la atención de las necesidades básicas de la población, se ha abierto en los últimos años una fuerte discusión que tiene como ejes centrales la función económica del Estado, su tamaño y composición, y, finalmente, la pertinencia de las políticas públicas para responder a los requerimientos de la sociedad; esto sugiere una revisión exhaustiva del diagnóstico a partir del cual se diseñan las acciones e instrumentos de política económica aplicados por el Estado.

Ciertamente, llegado el momento de encarar el problema de la pobreza y de la marginación social existirá más de una opinión en cuanto a la mejor manera de enfrentar este desafío; en este caso, se ha producido un intenso debate que se resuelve a partir de la institucionalidad del sector público por la vía de los procesos electorales cuyo efecto último es la selección de los

responsables de las políticas públicas y, por tanto, *la definición de la mejor manera de resolver el conflicto* no sin grandes resistencias que explicarían la discusión permanente alrededor de los temas públicos; así, cobra forma una corriente crítica (alternativa), respecto de la visión oficial, para abordar el problema del desarrollo económico que termina por establecer *el estado de la teoría y práctica en materia de la política económica (las políticas públicas) en el país.*

### **La planeación del sector público**

En una formación económica de corte capitalista existe un orden de prioridades en cuanto a la gestión económica de la sociedad, donde la empresa privada aparece como la unidad operativa, originaria, objetivadora de una socialización del capital y de la producción determinada por el grado de consolidación de la economía de mercado.

En estas circunstancias la gestión económica de la empresa se resuelve, de una manera interdependiente, a partir de su vinculación con las condiciones de la oferta y de la demanda vigentes en el mercado y se expresa en el nivel de desarrollo científico y tecnológico, la escala de la producción, la cobertura del capital, etc. condicionantes, a su vez, de una estructura organizacional particular (para cada capital individual) demandante de criterios e instrumentos de política económica tendientes a asegurar la eficiencia técnica (productividad) y económica (competitividad y rentabilidad) del capital que involucran, de una manera directa, a la práctica de la planeación económica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ariela Ruiz Caro, "Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un 'nuevo consenso' en América Latina", pp. 48-50.

Así, en una economía capitalista, la gestión económica tiene como su unidad operativa a la empresa, *el campo natural de la planeación*, cuya dirección trabaja para lograr su adecuación a las condiciones impuestas por la competencia en el mercado. En el contexto del sistema capitalista el Estado aparece como una institución facilitadora de la acumulación del capital (la dotación de infraestructura, la modernización y expansión de la planta productiva, el aprovisionamiento de los bienes públicos, etc.) mediante la aplicación de programas de fomento como los subsidios a la producción y al consumo, el otorgamiento de crédito, la asistencia técnica para la producción y la comercialización, la dotación de infraestructura física, etc., al margen de su facultad autoatribuida para planificar la economía nacional, una dimensión de la gestión económica inexistente en virtud de que el Estado no puede tomar decisiones por la empresa privada para resolver el problema económico.

En una economía de mercado el Estado no puede decidir, mediante un plan nacional de desarrollo, qué, cómo, cuándo, y dónde producir; pues estas son atribuciones que competen a la soberanía del capital individual. Lo que el Estado sí puede hacer, y debe hacer, es una planeación para sí, es decir, planear su actuación en tanto agente económico de cara a sus responsabilidades sociales, políticas y económicas que le dan sentido y razón de ser. Esta eventualidad conduce, necesariamente, al reconocimiento de que, en un sistema capitalista, el Estado tiene un compromiso con la eficiencia técnica y económica (dada una imagen objetivo definida por el grupo en el poder) desde la perspectiva de “un buen gobierno” que aplica los recursos disponibles, de una manera responsable, para la satisfacción de las necesidades más sentidas de la población;<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Herbert A. Simon, *El comportamiento administrativo*, pp. 164-188.

aun reconociendo que la visión del Estado no es única, sí tiene la cualidad de ser la versión oficial de lo que es deseable para la sociedad, en una perspectiva de mediano y de largo plazos.

Para alcanzar este objetivo, en el ámbito de la gestión estatal, se requiere de un cuadro diagnóstico (el funcionamiento de la economía, las necesidades sociales, la operatividad del Estado, etc.) donde se explique la situación actual en un plano nacional, regional y local, para que a partir de allí, y dependiendo de la orientación ideológica, política y económica del grupo en el poder, se puedan establecer los lineamientos de la política económica contando, siempre, con una participación ciudadana que incida en su diseño pero que, sobre todo, se comprometa con su ejecución y evaluación.

En este orden de ideas, se puede observar los bajos niveles de eficiencia con que opera el proceso de planeación en México pues el Plan Nacional de Desarrollo se limita a un documento formal que contiene las directrices de política económica establecidas por el Estado pero que, al nivel de su operatividad, se convierte en letra muerta que a la iniciativa privada no le sirve de nada (ni una sola empresa resuelve su gestión a partir de los lineamientos establecidos en el plan) y que el propio sector público refiere muy esporádicamente (con un carácter meramente político) cuando necesita legitimar su práctica económica, permitiendo que cada nivel del gobierno haga lo que pueda. Por tanto, *la planeación que sí puede realizar el Estado, una planeación para sí, deja de hacerla en aras de una planeación global (nacional, estatal y/o municipal) que tan solo ha significado un ejercicio burocrático y costoso, bastante ineficiente.*

Lamentablemente, “los desarrollos teóricos” más recientes apuntan a un reforzamiento de la visión cepalina buscando una “adecuación” de los criterios operativos de la planificación pública; así, durante la administración del presidente Fox (2000-2006),

... el ejecutivo federal ha promovido un modelo de planeación regional que contribuya a resarcir los enormes desequilibrios existentes entre las regiones del país. Desde el inicio de la administración se estableció la necesidad de elaborar un modelo de planificación regional para establecer de una manera ágil, práctica y, sobre todo, participativa los objetivos, estrategias y proyectos que darían rumbo a las acciones en los años por venir.<sup>3</sup>

Este nuevo modelo de desarrollo regional plantea la creación de instancias intermedias (las mesorregiones) entre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales, donde

Las mesorregiones son las unidades base de este nuevo proceso. Se componen de un conjunto de entidades federativas que en forma práctica se unen para coordinar proyectos de gran envergadura con impactos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas.<sup>4</sup>

El Estado aparece como el rector de la economía, trazando línea para todos los agentes económicos cuando estos se rigen por principios particulares que buscan maximizar su cuota de ganancia interiorizando en la gestión de la empresa la dimensión social de la administración del capital.

En este sentido, se puede visualizar que la planeación de la economía nacional, tal y como la ha venido concibiendo el Estado mexicano, es una quimera y mucho se podría avanzar hacia una reestructuración del Estado si tan solo se pudieran precisar sus responsabilidades económicas y los alcances y limitaciones de su gestión, con lo cual se abriría un frente a favor de la eficiencia y optimización de los recursos públicos,

---

<sup>3</sup>José Antonio Madrigal O., "El nuevo modelo de desarrollo regional", p. 17.

<sup>4</sup>*Ibid.*, p. 21.

en cuyo caso la planeación estaría llamada a ocupar un papel estratégico.

En el marco de la concepción cepalina, se ha creado una logística (aparato institucional) para el desarrollo de la planeación nacional, estatal y municipal bastante costosa, por cierto, que *ofrecería un apoyo importante para el ejercicio de la planeación del sector público*, haciendo las adecuaciones pertinentes en cuanto a su estructura y funcionalidad; entre estas instituciones se cuenta el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), el Convenio de Desarrollo Social (CDS), el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), el Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM), etcétera.<sup>5</sup>

La planificación estatal tendrá que interiorizarse en el funcionamiento de cada instancia de gobierno para recoger las realidades operativas de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, en el contexto del marco social, político y económico en que se desenvuelve cada uno de ellos; planteándose, en términos de la eficiencia técnica y económica, los lineamientos principales, los programas y los proyectos, para acceder al desarrollo económico.

### **Los ámbitos de la planificación estatal**

Es pertinente subrayar que la postura teórica y metodológica asumida aquí, acerca de la teoría y práctica de la planeación pública, difiere radicalmente de aquella propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Modelo

---

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)-Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (CEDEMUN-SG), *La planeación del desarrollo municipal*, , pp. 18-22.

de la Industrialización Sustitutiva (MIS)) y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (la planeación del desarrollo) donde el Estado, en tanto agente rector de la gestión económica de la sociedad, se autoimpone un proceso de planeación de la economía nacional, estatal y municipal con un enfoque integral, que sería compulsivo para el sector público e indicativo para el sector privado.<sup>6</sup>

En esta sección se particulariza el esbozo metodológico acerca de la formalización del proceso de la planeación económica, expuesto en el capítulo IV, para adecuarlo al sector público; en virtud de que la gestión estatal, además de tener un carácter económico, adquiere una dimensión social y política, que no tiene el sector privado, a partir de la cual asume el compromiso de generar las condiciones para el desarrollo económico.<sup>7</sup>

Los agentes económicos privados derivan sus decisiones principalmente de las consideraciones que les merecen las fuerzas del mercado y los efectos directos o indirectos que, sobre ellas, tiene el conjunto de regulaciones y actividades estatales. En cambio, el Estado no reconoce (por lo menos de manera general y directa) al mercado como generador de sus decisiones de producción y acumulación, puesto que, como institución social, y

---

<sup>6</sup> ILPES, *Discusiones sobre planificación*, pp. 5-34; ILPES-OEA-BID, *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*, pp. 29-58; Jaime Zurita Campos, "La planeación en América Latina y el Caribe: una experiencia fallida", pp. 32-40.

<sup>7</sup> Sin ignorar que existe una normatividad importante en materia de planeación municipal en el estado de Veracruz, al estilo de la CEPAL, y que puede resultar de gran utilidad llegado el momento de adoptar un nuevo formato para la planeación; entre esta normatividad se cuenta: La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Nacional de Planeación, La Constitución Política del Estado, La Ley Estatal de Planeación y La Ley Orgánica Municipal.

por responder a los intereses colectivos de la comunidad, orienta su acción según criterios que no necesariamente tienen que contemplar la maximización de beneficios individuales que, tanto por el lado de la producción como por el del consumo, constituyen los propósitos básicos de la conducta privada.<sup>8</sup>

En este documento se parte de la premisa de que el Estado, en tanto agente económico, tiene responsabilidades de eficiencia en el uso de los recursos que la sociedad ha puesto bajo su custodia, razón por la cual deberá planear para sí; y en función del carácter público de su actividad, esta planeación deberá recoger las necesidades y aspiraciones de la sociedad, en el contexto de las realidades de la economía de mercado, buscando satisfacer sus responsabilidades políticas y sociales.

Esta premisa es inherente a la concepción de la planeación, en tanto instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica capitalista; sin embargo, la determinación de los criterios de eficiencia no es fácil cuando los espacios se estrechan entre las presiones económicas, las sociales y las políticas, de allí se genera un intenso debate respecto de los objetivos y los criterios aplicados por los responsables de cada instancia de gobierno, ya que pueden ser no compartidos por ciertos sectores de la población, en cuyo caso se producen resistencias que darían forma a enfoques alternativos.

La planeación del sector público deberá ser aplicable en sus ámbitos federal, estatal y municipal donde, en correspondencia con la soberanía de estos niveles de gobierno, cada jurisdicción política podrá elaborar su propio plan de desarrollo institucional atendiendo, primero, a sus condiciones internas (en tanto agente económico) y, después, a las externas

---

<sup>8</sup> Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*, pp. 44-45.

(sociales, políticas y económicas) de tal manera que la gestión estatal adquiriera una especificidad de acuerdo con las circunstancias particulares de cada región.

Ciertamente, el carácter racionalizador de la planeación impone a este proceso, en el caso del Estado, la necesidad de una coordinación permanente entre los planes estatales y municipales debido a que la gestión pública no se corresponde, de manera necesaria, con el sistema de redes productivas vigente en cada jurisdicción política.

Esta necesidad de coordinación, de la planeación estatal, no difiere cualitativamente de las relaciones de interdependencia existentes en la dimensión social de la gestión del capital y que aparecen, a fin de cuentas, como determinantes de las formas que puede tomar el proceso de planeación en el ámbito de la empresa privada. Es necesario considerar esta dimensión tanto en el sector público como en el privado; sin embargo, la imposibilidad de controlar estas relaciones introduce un componente de riesgo e incertidumbre en la gestión de los agentes económicos, que hace bastante vulnerable la labor de dirección en las economías de mercado.

La necesidad de especificar, para el caso de la planificación pública, el método de la planeación privada, expuesto en el capítulo precedente, no contempla una variación de forma (las etapas del proceso), tan solo una adecuación, en el contenido de las etapas, a las condiciones sociales, políticas y económicas vigentes en la administración pública, que no se encuentran presentes en la administración privada; así, el proceso de la planificación estatal considera las siguientes fases:

### *1. El diagnóstico*

La planeación del sector público, en su acepción más general, deberá iniciar por la elaboración de un diagnóstico que permi-

ta conocer las realidades internas (el aparato de Estado) y el entorno en que se desenvuelve cada instancia de gobierno (la realidad social, política y económica); de allí que el diagnóstico consta de tres componentes principales, a saber:

- a) La estructura y pertinencia del aparato de Estado.
- b) La realización de un estudio socioeconómico, para conocer los requerimientos y aspiraciones de la sociedad y estar en condiciones de proponer los programas de desarrollo social adecuados.
- c) El funcionamiento general de la economía, para identificar las causas de los principales obstáculos de corte social, político y económico y, así, plantear las acciones capaces de incidir sobre el problema de la pobreza y de la marginación social, desde su origen.

a) *La estructura y pertinencia del aparato de Estado.* En relación con el primer punto, el componente interno, es inevitable realizar una evaluación del desempeño estatal para que, una vez conocidas las condiciones que guarda la administración pública, se puedan proponer medidas correctivas tendientes a lograr una estructura operativa acorde con las exigencias de la sociedad.

Si bien es cierto que el Estado tiene responsabilidades frente a la sociedad en materia de fomento del desarrollo económico, según se expuso en líneas anteriores, tampoco es menos cierto que enfrenta responsabilidades en cuanto a su estructura operativa interna, es decir, la eficiencia técnica y económica del aparato de Estado, lo cual le impone la necesidad de plantearse una evaluación permanente de su estructura (tamaño y composición) y pertinencia (la correspondencia de sus actividades con las necesidades y aspiraciones de la población) a efectos de contribuir con un sistema de organización social moderno y eficiente.

Es inaplazable retomar el tema de la reforma del Estado, lo cual significa revisar su operatividad y plantearse la posibilidad de modificar su estructura para adecuar su funcionamiento a las necesidades de la población, dentro de los estándares impuestos por la economía de mercado; en este sentido, viene a colación el asunto del régimen de gobierno (presidencialismo) y la yuxtaposición de funciones del ámbito federal respecto de las entidades federativas, el costo económico de la democracia (la sobrerrepresentación política de la sociedad: partidos políticos, congreso federal y congresos locales en cada entidad federativa, el tamaño del congreso federal, etc.), la procuración de justicia y la vigencia del estado de derecho, etcétera.

En este sentido, se requiere de una fuerte voluntad política, al más alto nivel, para impulsar una reforma del Estado que permita hacer más eficiente a la administración pública, desde el punto de vista de su estructura organizacional, con lo cual se contribuye, necesariamente, a la modernización de la economía mexicana; que la burocracia comprenda el compromiso asumido con la eficiencia, la transparencia y la institucionalidad y así poder aspirar, de manera razonable, a su incorporación a los esfuerzos nacionales por el cambio estructural y el desarrollo económico; de otra manera, y paradójicamente, el Estado pasa de impulsor a desempeñar el papel de obstáculo del desarrollo económico

b) *La realización de un estudio socioeconómico.* Debido a la especificidad de las condiciones sociales, políticas y económicas presentes en cada instancia de gobierno (federal, estatal y municipal) se requiere de un estudio, con el propósito de que la gestión pública, en un contacto directo con la sociedad, se oriente a satisfacer los principales reclamos de la población.

Se deberá realizar un análisis socioeconómico donde se explique monto, composición y distribución de las principales

variables económicas como empleo, salud, educación, etc. para que, a partir de allí, se puedan identificar las necesidades más sentidas de la población en cada nivel del gobierno, y propiciar un mayor acercamiento del estado con la sociedad civil. Este estudio deberá comprender, *grosso modo*, los siguientes aspectos:

*Físicos:*

- localización
- superficie
- hidrografía
- orografía
- flora y fauna
- clima
- suelos
- uso actual del suelo y potencialidades productivas, etc.

*Demográficos:*

- población total y su evolución
- principales comunidades
- estructura por edades
- índice de natalidad
- índice de mortalidad
- causas de defunción
- la política demográfica, etc.

*Sociales:*

- educación
- salud
- vivienda
- alimentación
- comunicaciones
- necesidades más sentidas
- participación ciudadana, etc.

*Políticos:*

el partido político en el poder  
principales partidos de oposición existentes  
organizaciones no gubernamentales  
liderazgos locales  
monitoreo de la dinámica social, etc.

*Económicos:*

estructura productiva (sector primario, secundario y terciario)  
población económicamente activa  
empleo  
salarios  
composición del mercado (bienes y servicios) local y regional  
proyección estatal y nacional de la actividad económica  
potencialidades reconocibles, etc.

De este estudio deberá derivarse un orden de prioridades resultante de la confrontación entre las posturas ideológicas y políticas del grupo en el poder y las necesidades más apremiantes de la población, que se convertirá en el hilo conductor de la política económica orientada a promover el desarrollo económico en la jurisdicción de cada instancia de gobierno.

*c) El funcionamiento general de la economía.* En este punto se hace alusión al papel del Estado de cara a la sociedad a la cual se debe, y a su compromiso indeclinable de contribuir a la solución de las necesidades básicas de la población como son educación, salud, vivienda, alimentación, comunicaciones, etc. mediante el impulso de un conjunto de acciones que le faciliten su existencia (la modernización de la planta productiva, la creación de empleos, el mejoramiento del salario real, etcétera).

Una revisión del estado actual de la economía mexicana sugiere que *se trata de una estructura productiva compleja y contradictoria*; compleja, por la magnitud de los rezagos y la imposibilidad de resolverlos a partir de medidas simplistas y parciales, como se ha intentado hasta ahora; y contradictoria por estar cargada de asimetrías que muestran polos de desarrollo equiparables a los estándares internacionales, coexistiendo con sectores y/o regiones hundidos en la pobreza y en la marginación social.

De aquí se han construido mitos que exhiben a esta problemática como consecuencia del neoliberalismo, la globalización, la injerencia de las instituciones y gobiernos extranjeros, la ausencia de una cultura empresarial, etc. derivándose, en cada caso, recomendaciones de política económica que responden a las raíces reconocidas del problema con escaso grado de eficiencia, en la medida en que el diagnóstico es equivocado y el origen del atraso se encuentra en otra parte y no se está combatiendo.

Para los fines de esta investigación, se considera que el problema de la pobreza y de la marginación social, en México y en el estado de Veracruz, tiene un carácter estructural y se expresa en una insuficiencia en el desarrollo de la economía de mercado<sup>9</sup> que aparece como la fuente de una problemática diversa e interdependiente donde destaca:

*La existencia de grandes asimetrías.* Esta situación revela la presencia de fuertes contrastes entre una minoría de empresas y/o regiones, bastante desarrolladas, con altos niveles de productividad y de competitividad equiparables a los estándares

---

<sup>9</sup> Para una exposición ampliada de esta idea véanse Adalberto Ceballos, *Los desafíos del marxismo contemporáneo*, pp. 13-45 y *La economía mexicana y la tercera vía*, pp. 11-53.

internacionales; y otras que operan con fuertes rezagos estructurales, como los sectores familiares y tradicionales, que las mantienen en condiciones de subsistencia. Estos sectores de subsistencia, aunque formalmente se ubican en una economía de mercado, en realidad operan fuera de ella en virtud de que sus criterios de operación y de permanencia difieren, significativamente, de aquellos impuestos por el capital.<sup>10</sup>

*La disociación de los sectores modernos con el resto de la economía.* En México prospera un fuerte sector exportador, asociado al capital extranjero, que ha posicionado a la economía nacional como una de las más grandes del mundo, a juzgar por el tamaño de su comercio exterior (exportaciones más importaciones); sin embargo, esta situación no ha tenido un impacto significativo en las condiciones de vida de la población por el fuerte vínculo que mantiene el sector exportador con las importaciones y, por tanto, la escasa relación de las corporaciones foráneas con la planta productiva nacional.<sup>11</sup>

*El rezago estructural de la planta productiva.* La planta productiva exhibe, en los sectores y/o regiones tradicionales, un fuerte rezago científico y tecnológico que determina bajos niveles de productividad y de competitividad de las empresas nacionales en los mercados extranjeros, los cuales se traducen en una escasa remuneración de los factores productivos (contracción del mercado interno) y en la existencia de una condición de subsistencia (pobreza y marginación social), con nulas posibilidades de acumulación y de crecimiento económico.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Enrique Hernández Laos y Jorge Velásquez Roa, *Globalización, desigualdad y pobreza: lecciones de la experiencia mexicana*, pp. 57-73.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 103-141.

<sup>12</sup> Arturo Guillén Romo y Manuel Vizcaíno Mejía, *Estrategias de industrialización y reconversión industrial*, pp. 55-65.

*La dependencia del capital extranjero.* No obstante que la economía mexicana tiene un nivel de ahorro interno significativo, dadas las condiciones estructurales que enfrenta, de entre 20 y 25% del PIB, su impacto en la formación bruta de capital es reducido debido a la sangría que representa el pago del servicio de la deuda externa (intereses más amortizaciones), de alrededor de 27.2 mil millones de dólares (mmdd) anuales, en promedio durante los últimos diez años; por concepto de pago de intereses se ha transferido al extranjero un monto promedio anual de 12.6 mmdd, en los últimos diez años.<sup>13</sup> De allí se ha producido una dependencia del capital extranjero, para el fomento del crecimiento económico, que reduce a la economía mexicana a la condición de una gran maquiladora donde tiene lugar un proceso importante de acumulación de capital pero que no nos pertenece; de esta manera se produce una coexistencia entre la modernidad y la pobreza que evidencia una brecha creciente entre ellas.<sup>14</sup>

*El cambio estructural regresivo.* La creciente polarización de la economía está generando el fenómeno de la exclusión social debido a la incapacidad del sector productivo (la economía formal) para generar los puestos de trabajo requeridos por la Población Económicamente Activa (PEA); de allí se ha originado un problema de desempleo que, ante la imposibilidad de obtener un ingreso para el sustento familiar, se ha traducido en un crecimiento extraordinario de la economía informal la cual, ciertamente, permite resolver el problema en el corto plazo pero que en el mediano y largo plazos se convierte en un laboratorio para la reproducción de la pobreza, la marginación

---

<sup>13</sup> Indicadores económicos, 1995-2005, Banco de México y SHCP.

<sup>14</sup> Celso Garrido, *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México: transformaciones contemporáneas y dilemas actuales*, pp. 181-187.

social, la violencia y la inseguridad en virtud de las precarias condiciones tecnológicas y de productividad con que opera.<sup>15</sup>

El cambio estructural regresivo significa la institucionalización de la pobreza debido a las precarias condiciones técnicas de la economía informal, los bajos niveles de productividad y los salarios de miseria; esta situación reproduce el círculo vicioso de la pobreza pues, siendo la economía informal productora de subsistencias, tiene muy pocas posibilidades de apoyar cualquier esfuerzo en favor del crecimiento y del desarrollo económico sin tecnología, sin capital y con abundante mano de obra escasamente calificada.

*El corporativismo del empresariado nacional.* El rezago estructural de la planta productiva resulta, también, de la existencia de un sector productivo corporativo y clientelar que se ha organizado para demandar prestaciones al Estado (créditos baratos, subsidios a la producción, rescates financieros, etc.) pero que se ha preocupado muy poco por elevar sus niveles de productividad y de competitividad; frente a esta situación, la planta productiva muestra fuertes rezagos cuya superación reclama de la participación de los sectores involucrados. Es urgente que, frente a la preeminencia del capital extranjero, el capital nacional asuma una actitud más solidaria y comprometida con el desarrollo económico del país, capaz de impulsar la modernización productiva y no esperar a que todo lo resuelva el Estado.

Para resolver esta problemática se requiere de una estrategia fundacionista de la economía de mercado, en aquellos sectores y/o regiones que operan al margen de ella; *esta estra-*

---

<sup>15</sup> Fernando Carmona de la Peña, "En busca de alternativas para México en la globalización", p. 133.

*tegia demanda un cambio estructural, por intermedio de la acumulación originaria, de la economía que deberá implicar la reconversión de los sectores familiares y tradicionales (de subsistencia) hacia los terrenos del capital donde su existencia se resuelva a partir de la racionalidad económica capitalista, consistente en la maximización de la cuota de ganancia.*

En este sentido el Estado, en sus distintos ámbitos de gobierno, mucho puede hacer orientando su política económica hacia el impulso de este cambio estructural mediante la implantación de programas de desarrollo específicos a nivel sectorial y/o regional, con el concurso de la acumulación originaria, que signifique, en cualquier caso, la promoción del fenómeno de la globalización económica; la cual, interiorizada en el funcionamiento de las economías nacionales, realizará un aporte extraordinario a la modernización de la planta productiva, al mejoramiento científico y tecnológico, a la elevación de la productividad y competitividad y, en síntesis, al desarrollo económico.

## *2. El análisis FODAS*

En el caso de la planeación del sector público, este análisis tiene el mismo significado que en la planeación de la empresa privada (capítulo IV, apartado El método de la planificación). Aunque, no está por demás reiterarlo, habrá que tener en cuenta que el sujeto de la planeación es el Estado (en sus diversos ámbitos), en tanto agente económico con responsabilidades sociales, políticas y económicas, y no la economía nacional, estatal o municipal; por tanto, las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas son de la institución estatal y no de la economía en su conjunto.

El análisis FODAS es una síntesis del diagnóstico y deberá recoger su formato general, es decir, orientarse a resaltar los

tres espacios principales donde este se define, a saber: la estructura y pertinencia del aparato de Estado, la realización de un estudio socioeconómico y el funcionamiento general de la economía. Las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas deberán establecerse en cada uno de estos ámbitos del diagnóstico para que, a partir de allí, el Estado pueda diseñar los componentes principales de su estrategia de desarrollo.

### 3. *La estrategia de desarrollo*

Aparece como el centro del proceso de planeación, en la medida en que permite establecer el rumbo (hacia dónde queremos ir) y el camino más indicado para llegar allí; aquí se percibe la esencia de la planificación por recoger su carácter prospectivo y de cambio, que permite conducir la gestión económica estatal, en este caso, por escenarios deseables, lo cual significa encarar la espontaneidad del mercado.

De allí que la definición de una estrategia deba basarse en el análisis de la estructura inicial (*diagnóstico*) y en la comprensión de la génesis de dicha estructura para poder analizar las posibilidades de evolución (*trayectoria*) hacia la imagen objetivo deseada. Nótese que la estrategia implica la definición de objetivos y metas para cada etapa, empleando categorías de la realidad. Obliga a pensar, por lo tanto, en términos de “alteraciones concretas” y no abstractas, en proyectos sociales básicos y no simplemente en coeficientes o magnitudes económicas.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Carlos Matus, *Estrategia y plan*, p. 111.

## La imagen objetivo

*La visión.* Aquí deberá explicitarse lo que la institución quiere ser, en el horizonte temporal de la planeación, de cara a las pretensiones y aspiraciones de la sociedad en materia del desarrollo económico.

*La definición de los objetivos y metas.* El Estado mexicano, en su ámbito federal, estatal y municipal, deberá establecer, de acuerdo con un orden de prioridades, cuáles serán los objetivos y metas, en su soberanía, en el periodo de gobierno, para promover el desarrollo económico, dada la información recogida en el diagnóstico y en el análisis FODAS. Esta metodología sugiere una amplia colaboración entre los distintos niveles de gobierno en virtud de que los lineamientos generales de política económica, derivados del diagnóstico, deberán mostrar un alineamiento y una complementariedad de tal manera que los programas de desarrollo impulsados, en cada ámbito de gobierno, tengan un reforzamiento en el logro de los objetivos más generales.

Cada periodo de gobierno, en las entidades federativas, deberá definir los principales proyectos de inversión en su territorio, y promover los mecanismos de coordinación con la federación y con los municipios involucrados; en esta perspectiva el ámbito estatal de la gestión pública resulta estratégico pues permite concretar en el plano regional los grandes proyectos nacionales que los municipios, por limitaciones operativas, no pueden desarrollar.

Técnicamente existe una sobreposición en la gestión pública, pues en el ámbito regional (municipal) recae la acción de los tres niveles de gobierno; frente a esta realidad corresponde al municipio la primicia, la operatividad del federalismo mexicano, para la elaboración de un PDI; mientras que,

por otra parte, la gestión federal y estatal presupone la existencia de un plan de desarrollo municipal que sugiere que la coordinación sea una premisa fundamental de sus procesos de planificación.

En las condiciones actuales en que tiene lugar la planeación de la economía nacional, desde la perspectiva de la CEPAL, la gestión municipal está condenada a la improvisación negando toda posibilidad al trabajo cooperativo, tanto hacia adentro como hacia afuera, que pudiera dar cabida a un proceso de planeación; sin embargo, es responsabilidad de las autoridades públicas el abordar esta problemática (la cobertura del proceso de planificación, el perfil de los funcionarios, la logística para la planeación, etc.) y proponer soluciones que, en una perspectiva de mediano y de largo plazos, permitan salvar estos escollos y propicien el desarrollo económico; de otra manera, seguiremos condenados a reproducir la condición de pobreza de la mayoría de la población.

Entre los objetivos principales de la gestión pública, para cada ámbito de gobierno, se cuentan los siguientes:

1. Promover la consolidación del aparato institucional para una mayor credibilidad de la sociedad civil (*la adecuación del aparato de Estado a las necesidades de la población*).
2. Propiciar las condiciones materiales para impulsar el desarrollo económico, en sus diversos ámbitos de gestión, de manera regular y sustentable (*el cambio estructural: la modernización de la planta productiva*).
3. Fomentar una mayor justicia social mediante el fortalecimiento de los programas de educación, salud y alimentación en tanto detonadores del desarrollo económico (*la atención de las necesidades básicas de la población*).

4. Tomar las provisiones necesarias, desde la perspectiva social, política y económica, para asegurar la estabilidad y gobernabilidad política (*la procuración de justicia y la vigencia del estado de derecho*).

En este contexto, es evidente que:

La imagen-objetivo debería aspirar a constituir un proyecto social integrado, nacional o regional, según el caso, pero no cabe ocultar las dificultades que implica su elaboración no sólo por las limitaciones institucionales, sino también por el carácter todavía incipiente del andamiaje teórico necesario para dicha tarea. [...] Detrás de una imagen-objetivo hay una teoría del desarrollo, y si bien se han logrado avances satisfactorios en este terreno, mucho resta por recorrer...<sup>17</sup>

#### La ruta crítica (trayectoria)

La planeación económica es un instrumento de racionalización para la aplicación de los factores productivos, que atañe a cada agente económico (familia, empresa, Estado), donde ninguno puede considerar, como parte de sus atribuciones, el incidir en el proceso de toma de decisiones de los demás aunque, como resultado de sus interdependencias económicas (la dimensión social de la gestión del capital), se producen externalidades que impactan de manera permanente el desempeño de los otros, tal es el caso de la integración vertical y horizontal de la empresa, las políticas públicas, las asociaciones de productores, etc. cuyas acciones producen un efecto social innegable, para bien o para mal.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>18</sup> Fernando Jeannot, *La empresa: teorías económicas y realidades*, pp. 13 y ss.

Debido a que el gobierno tiene una proyección social, política y económica ineludible, el carácter público de su gestión, su labor ha de valorarse en función de la atención de ciertas necesidades básicas de la población como son salud, educación, vivienda, comunicaciones, etc.; sin embargo, tal atención no es una atribución exclusiva del Estado, observándose una presencia creciente de la iniciativa privada en esas ramas de la actividad económica.

En una economía capitalista se produce una coexistencia permanente entre el Estado y el mercado (la iniciativa privada) con altibajos, dependiendo de las condiciones en que se encuentra la economía; en México, hemos tenido periodos donde ha prevalecido el intervencionismo estatal (el Modelo de la Industrialización Sustitutiva: 1930-1982) y otros donde la gestión social, política y económica se ha desplazado hacia los espacios del mercado (1982 a la fecha). Esta es una coexistencia determinada históricamente y que se mantiene de manera regular, en virtud de que los modelos absolutistas (mercado y/o Estado) fueron superados.

Habida cuenta de los contrastes de intereses entre lo público y lo privado,

La trayectoria es la resultante de los proyectos socioeconómicos que son consecuencia no sólo de la acción de los grupos que promueven una determinada estrategia, sino también de los que se oponen a ella. De esta manera, la trayectoria a veces avanza hacia la imagen-objetivo, y otras veces retrocede o se desvía hacia la dirección sustentada por otros grupos sociales. Las fluctuaciones de la trayectoria reflejan en parte el conflicto de estrategias opuestas.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Carlos Matus, *op. cit.*, p. 176.

En este contexto la racionalidad económica del Estado, como la de cualquier otro agente económico, se determina en función de sus objetivos y aquí juega un papel fundamental la orientación ideológica y política del grupo en el poder; la estrategia de desarrollo contribuye a establecer, primero, la estructura y operatividad del aparato de Estado y, después, el grado de intensidad de su intervención en la gestión social, política y económica de la sociedad.

Para esta tarea lo político-ideológico y lo técnico están íntimamente entrelazados. Lo ideológico-político es el marco referencial del que surge el modelo de sociedad deseado y desde el cual surgen los criterios o pautas para establecer las prioridades. Desde una perspectiva técnica, el otorgar preferencia a un determinado objetivo o meta, surge del hecho de que esa necesidad o problema se encuentra en una situación más deficitaria y peligrosa, o bien porque sirve mejor al logro de los fines propuestos.<sup>20</sup>

En este orden de ideas se contemplan los siguientes programas, cada uno de los cuales deberá contener los proyectos específicos que le den forma y contenido, necesarios para cumplir con la función racionalizadora del gobierno, tanto en su ámbito interno como externo, para dar cumplimiento a la imagen objetivo establecida:

*La evaluación del aparato estatal.* De acuerdo con las posturas ideológicas y políticas de los responsables del gobierno, en cada uno de sus niveles, las autoridades en turno deberán revisar el tamaño y composición del agente planificador con el propósito de realizar los ajustes necesarios para adecuar el aparato estatal a los requerimientos institucionales, sociales, políticos y económicos.

---

<sup>20</sup> Ezequiel Ander-Egg, *Introducción a la planificación*, p. 105.

La pertinencia del aparato estatal deberá valorarse en función de las responsabilidades (compromisos) contraídas con la sociedad; de tal manera que se asegure la racionalidad económica en el cumplimiento de sus tareas. El eje central de este proceso de adecuación (ajuste) del aparato de Estado deberá responder, en todo caso, a un criterio de eficiencia tanto técnica (productividad) como económica (fomento del desarrollo económico).

En virtud del carácter público, mal entendido, de la gestión estatal se ha propiciado un desperdicio de recursos debido al escaso interés del funcionario y/o empleado por cuidar lo ajeno. La gestión pública deberá, en este sentido, pugnar por una mayor observancia del criterio de la eficiencia técnica y económica y plasmarlo en lineamientos operativos en el PDI; de esta manera la administración pública se profesionaliza, tratando de restar protagonismo a la racionalidad política que amenaza la vigencia de la eficiencia técnica y económica.

*El impulso del cambio estructural y la modernización de la planta productiva.* En esta perspectiva es urgente retomar los elementos planteados en el diagnóstico de la economía, en el análisis FODAS y en los objetivos para que el Estado asuma un compromiso con el cambio estructural y la modernización de la planta productiva, toda vez que está comprobada la lentitud con que este proceso ocurre cuando se deja sujeto al libre funcionamiento del mercado. Hemos planteado, a lo largo de esta investigación, la necesidad de propiciar alguna combinación Estado-mercado y esta combinación se justifica aún más en el caso particular de los países menos desarrollados, a partir de los rezagos observados en la planta productiva.

De este modo la intervención estatal en la economía, en una perspectiva ampliada: ámbito federal, estatal y municipal, deberá traducirse en la definición de una serie de lineamientos generales

cuyo efecto último sea la promoción del cambio estructural de la economía mexicana mediante una estrategia orientada a:

1. La reconversión de los agentes económicos familiares, hacia la economía de mercado.
2. La identificación e impulso de sectores estratégicos para el desarrollo económico.
3. La compactación de las unidades productivas para darles viabilidad técnica y económica.
4. La consolidación de las relaciones de intercambio.
5. La simplificación de los canales de comercialización (la integración horizontal y vertical de la empresa).
6. El aprovisionamiento de otras facilidades, dentro de los criterios del mercado, para la consolidación, modernización y diversificación de la planta productiva, etcétera.

Estos objetivos solo podrán cumplirse si el Estado reorienta su actividad y presta mayor atención a la modernización de la planta productiva en su dimensión sectorial y regional; así podrá ofrecer una estrategia de desarrollo tendiente a la conformación de una estructura productiva eficiente y competitiva. Una ruta crítica de este estilo deberá dar forma a un proceso de acumulación originaria, fundador de las bases de la economía de mercado, que contemple, entre otras acciones, la compactación de las unidades productivas, la modernización científica y tecnológica, la capitalización de la empresa, la integración horizontal y vertical de la planta productiva, la ampliación de la base social del sector exportador, etcétera.<sup>21</sup>

En referencia al sector agropecuario es recomendable que, en cada nivel de gobierno, se recojan las potencialidades iden-

---

<sup>21</sup> Adalberto Ceballos, Los desafíos del marxismo contemporáneo, *op. cit.*, pp. 40-45.

tificadas en el diagnóstico para definir las microrregiones con posibilidades de desarrollar cultivos comerciales y promover, con la iniciativa privada, la realización de proyectos de inversión capaces de atender el mercado interno sustituyendo, en la medida de lo posible, importaciones que resultan onerosas ante la escasez de divisas.

Estos proyectos deberán contar con una tecnología de vanguardia, de tal manera que la productividad alcanzada permita la competitividad en los mercados locales e internacionales; cuando se trate de la modernización de unidades productivas ya establecidas, deberán contar con el mismo requisito además de tener en cuenta las exigencias del mercado en términos de la calidad y el precio del producto.

En síntesis, la política sectorial deberá reorientarse hacia la transformación de las condiciones técnicas de producción y esto implica una modificación de la organización interna de la unidad productiva y de las vías a partir de las cuales se inserta en el resto de la economía.

*Propiciar la vinculación de las Instituciones de Educación Superior (IES) con el sector productivo.* La modernización de la planta productiva lleva aparejado un fuerte requerimiento en materia del cambio tecnológico y para que ocurra deberá contarse con la participación decidida de las IES, donde tiene lugar una actividad importante en materia de investigación; para que la investigación sea útil, deberá estar diseñada y pensada en función de las necesidades más apremiantes de la base económica de la sociedad. La vinculación

IES-investigación-planta productiva

deberá impulsarse desde las más altas esferas de la economía nacional (gobierno federal y estatal) con el fin de propiciar una

asociación estratégica entre los que generan el conocimiento y los que lo necesitan, para cumplir con sus tareas productivas.

La experiencia de la economía mexicana sugiere que existe un desfase muy fuerte entre las IES y el sector productivo, donde cada uno hace lo que puede con grandes rezagos; por ejemplo, la investigación realizada en las IES, la mayoría de las veces, tiene un alto grado de abstracción por lo que pierde su referente real; además, la planta productiva muestra carencias que bien podrían atenderse en un esquema de colaboración donde ambos frentes resulten ganadores.

Esta cooperación deberá dotar a la investigación de un mayor soporte real, a la vez que le permite generar algunos recursos financieros y logísticos que los productores estarían en condiciones de ofrecer, por un producto (conocimiento científico y tecnológico) que tanto necesitan.

*El combate de las asimetrías regionales.* Al tiempo que la transformación sectorial ocurre, en el plano regional deberá buscarse la homologación de las condiciones económicas entre la población rural y urbana para así evitar el fenómeno migratorio (la expulsión de la fuerza de trabajo rural), nacional e internacional, que tantos efectos negativos produce en términos de la desintegración familiar, la propagación de vicios (el alcohol, las drogas, la prostitución, etc.), el abandono de las actividades productivas, entre otros; para lograr este propósito es urgente una política de atención a las zonas marginadas para llevarles los servicios de educación, salud, comunicaciones, etc. en un esquema de fortalecimiento de los mecanismos del mercado (la oferta, la demanda, los precios, etc.) cuyo efecto último deberá ser el fortalecimiento de las relaciones de intercambio.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Sergio Boisier, *Modernidad y territorio*, pp. 75-96.

De conformidad con los resultados obtenidos en el estudio socioeconómico, para cada nivel de gobierno, se deberá elaborar una agenda que busque atender las necesidades más sentidas de la población; sin ignorar las restricciones presupuestales, es conveniente que las acciones emprendidas en estos renglones contengan un alto criterio de eficiencia, que trate de balancear las acciones de impacto inmediato (la atención de las necesidades básicas) con las de efecto retardado (el cambio estructural: la reconversión de los sectores tradicionales hacia la economía de mercado).

En momentos cuando las asimetrías se profundizan, en el ámbito regional, es inaplazable emprender una estrategia para arraigar a la población rural en sus comunidades; como resultado del fenómeno migratorio, las ciudades están creciendo a un ritmo acelerado y ante las dificultades para atender las necesidades elementales de sus periferias se está trasladando el fenómeno de la pobreza y de la marginación social del campo a las ciudades, con un costo social muy elevado.

La posibilidad de arraigar a la población rural en sus comunidades, a partir del aprovisionamiento de los servicios básicos, no asegura mayores resultados si esta estrategia no va acompañada de la creación de las oportunidades de empleo, a partir de la modernización de la planta productiva. La separación entre lo urbano y lo rural es cada vez más difusa en virtud de la concurrencia, en el ámbito rural, de las actividades que en otros tiempos se consideraron como privativas de los centros urbanos; en la actualidad se impone un enfoque más integral acerca del fenómeno del desarrollo económico, entre lo rural y lo urbano.

*Los bienes públicos: construcción de caminos, pavimentación de calles, guarniciones, banquetas, agua potable, etc.* En este punto se deberá poner especial atención en los reclamos de la población, expresados en el estudio socioeconómico pa-

ra considerar, reconocidas las limitaciones presupuestales, las demandas más urgentes y proceder a establecer un orden de prioridades que den forma a un programa de gobierno en este renglón.

*La atención del deterioro ecológico.* En el campo de la ecología se está produciendo un daño tan rápido del medio ambiente que las condiciones de vida de la población, en las zonas urbanas y rurales, se están deteriorando de una manera alarmante; la agresión del hombre hacia la naturaleza está destruyendo los bosques, una gran cantidad de especies animales están en peligro de extinción y los cuerpos de agua están siendo envenenados al ser inutilizados de manera indiscriminada para cualquier actividad productiva.

Este proceso de deterioro debe ser frenado por la sociedad, que también deberá asumir un compromiso, bajo el liderazgo del Estado, para la preservación de los bosques, la conservación de las especies vegetales y animales y el mantenimiento de recursos como el agua, el suelo, el aire, etc.; de otra manera, se estaría atentando contra los elementos básicos que sostienen a la especie humana.<sup>23</sup>

En este sentido, son varias las acciones que el municipio puede emprender en aras de contener el deterioro ecológico, entre las principales se pueden mencionar las siguientes:

- El establecimiento de programas de reforestación
- La creación de reservas naturales y parques nacionales
- El tratamiento de aguas residuales
- El manejo de desechos sólidos
- El fomento de programas de educación medioambiental

---

<sup>23</sup> Claude Fussler, *Eco-innovación: integrando el medio ambiente en la empresa del futuro*, pp. 27-44.

La realización de programas para el ahorro de energía eléctrica, agua, gas, etcétera

El fomento de tecnologías más amigables con la naturaleza  
La promoción de productos orgánicos y reciclables que disminuyan el impacto medioambiental de las actividades humanas, etcétera<sup>24</sup>

*La promoción de actividades deportivas.* El carácter social y político de la gestión pública reclama una atención especial al tema del fomento de las actividades deportivas por las implicaciones que tienen en la sociedad pues ofrecen esparcimiento, prevención de enfermedades, combate de vicios (alcohol, drogas, prostitución), reforzamiento de la integración familiar, etc., de allí que toda inversión realizada en este ramo sea muy rentable en los ámbitos social, político y económico.

Además del deporte popular (aficionado), el Estado puede, y lo ha venido haciendo, asumir un compromiso con el deporte de alto rendimiento con el propósito de lograr que deportistas locales y nacionales logren destacar en las justas internacionales; por ello, la experiencia sugiere que el deporte nacional no podrá competir, en el plano internacional, sin un programa de apoyo que vaya desde la detección de talentos, el desarrollo físico y técnico, hasta alcanzar la fase competitiva.

Para lograr estos propósitos es fundamental contemplar en el presupuesto federal, estatal y municipal, según sea el caso, una partida importante para la creación de la infraestructura deportiva (campos, gimnasios, pistas, etc.), la capacitación de instructores (entrenadores) de nivel internacional, la realización de competencias regionales y nacionales regulares (municipal y estatal), el fomento de una cultura deportiva entre la población,

---

<sup>24</sup> Adalberto Ceballos, *Sustentabilidad y economía ecológica: un programa para la acción*, pp. 44-55.

etc. Todo lo cual deberá resultar en la masificación del deporte, logrando que cada disciplina deportiva tenga más seguidores y la población pueda involucrarse en la práctica deportiva.

#### 4. *El balance de materiales*

Es fundamental, como un criterio de coherencia interna del plan, *asegurar la viabilidad técnica y financiera de todos y cada uno de los programas y proyectos contemplados*; pues carece de sentido presentar un amplio listado de actividades que no se van a poder realizar porque no existen los recursos humanos, materiales, financieros, etcétera.

En este sentido, desde el diseño y la elaboración del plan se van gestando las condiciones de su factibilidad; por ejemplo, cuando se propone un programa, automáticamente se está pensando en los responsables de su realización y ejecución; de la misma manera, los responsables deberán ocuparse de los proyectos particulares que serán contemplados, así como de los requerimientos que les den viabilidad.

De esta manera, el balance de materiales se convierte en el candado que asegura la pertinencia de cada proyecto que conforma un programa y de todos los programas de que consta el plan. El balance de materiales deberá contener, por tanto, un registro de todos los proyectos, sus requerimientos técnicos, materiales y financieros donde el concentrado final deberá asegurar la equivalencia entre los recursos disponibles, propios y externos, y los requerimientos, costos de operación de todo el PDI. Este requisito de factibilidad tiene un carácter meramente contable: los ingresos (recursos disponibles) deberán ser iguales a los gastos (costos de operación).

El balance de materiales, por tanto, otorga al eslabonamiento:

Plan → Programa → Proyecto

una fuerte dosis de realismo al descartar todas aquellas actividades (programas y/o proyectos) que carecen de sustento material; esta fase del proceso de planificación ayuda mucho, en virtud del vicio tan arraigado de considerar que un plan es mejor cuanto más surtido está de programas y proyectos, sin importar su factibilidad. Este vicio tendrá que erradicarse mediante la validación del balance de materiales.

##### *5. La programación y presupuestación: el Programa Operativo Anual (POA)*

El PDI, mientras no se diga otra cosa, tiene una cobertura de mediano plazo (dos a seis años); los planes de largo plazo, más de seis años, tienen un carácter exploratorio de los escenarios futuros y su realización ocurre a través de los planes de mediano plazo donde cada administración plasmará sus propuestas (programas y proyectos) para impulsar el desarrollo económico de la institución.

La formulación de un plan implica la idea que debe extenderse hasta traducir los objetivos generales en metas específicas, proyectos, balances de materiales, medidas concretas de política, además del cálculo y de la asignación detallada de recursos; para ello, se requiere un conjunto de criterios básicos adecuados a condiciones de viabilidad y a los plazos prefijados para el plan. Combinando todo esto podrían identificarse dos niveles de elaboración en materia de definición del contenido del plan: uno general y de carácter orientador, y otro más desagregado y específico, con abundantes cuantificaciones, destinado a guiar a las entidades públicas en su ejecución.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *op. cit.*, p. 197.

Aquí se considera al POA<sup>26</sup> como equivalente al PDI de corto plazo, un año, y representa la vertiente ejecutiva del plan de mediano plazo; por tanto, en este apartado se fusionan todos los puntos expuestos en este capítulo, en términos de la formalización del proceso de planificación, pues la política económica estatal, en todos sus niveles de gobierno, deberá recoger los siguientes aspectos:

1. Los lineamientos derivados del diagnóstico: las recomendaciones de adecuación del aparato estatal, las necesidades y aspiraciones de la población, recogidas en el estudio socioeconómico, y las realidades de la economía mexicana y veracruzana
2. Los activos y pasivos reportadas en el análisis FODAS
3. La estrategia de desarrollo (la imagen objetivo y la ruta crítica)
4. El realismo y factibilidad del balance de materiales

para dar forma a un conjunto de programas y proyectos que serán expresados en los POA, para el periodo de referencia, el cual objetiva el compromiso de la autoridad pública frente a la sociedad.

El POA técnicamente consiste en un desglose de las actividades a realizar, por cada una de las dependencias de la administración pública, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el plan; cada dependencia deberá elaborar un cronograma de las actividades correspondientes al primer año de ejecución del plan de mediano plazo (POA<sub>1</sub>) donde aparecerán

---

<sup>26</sup> Se define como programación económica a corto plazo un proceso permanente de previsión, decisión y organización en el seno de la estructura administrativa, destinado a controlar la ejecución del plan a mediano plazo y ajustar su realización de manera permanente. Dardo Segredo, *Programación a corto plazo en economías mixtas*, p. 29.

los proyectos específicos, los responsables, los requerimientos y los tiempos de ejecución.

Al término del primer año, se deberá elaborar el segundo POA (POA<sub>2</sub>), donde se dará seguimiento a las actividades realizadas en el primero, de conformidad con los lineamientos contemplados en el PDI de mediano plazo; al término del segundo año, se elaborará el tercer POA (POA<sub>3</sub>), y así sucesivamente, en un proceso ascendente y acumulativo donde la realización de los POA significa la concreción, en fases continuas, del PDI de mediano plazo.

En este punto de nuestra reflexión es evidente que los requerimientos metodológicos de un plan, en su horizonte temporal, son variados.

En el corto plazo, la formalidad de un PDI se reduce al diseño del POA; en el mediano plazo deberá acatarse la propuesta metodológica elaborada en este capítulo y, en el largo plazo, en tanto documento exploratorio, se esbozarán los escenarios esperados y la manera en que se incidirá sobre ellos mediante el establecimiento de las principales directrices, sin la formalidad sugerida en este capítulo pues evidentemente no se requiere, aquí, de un balance de materiales, un POA, una ejecución, etc. en la estructura del documento.

## *6. La ejecución*

La etapa de la ejecución, en el proceso de la planificación, pone en movimiento a toda la estructura operativa de la entidad planificadora y, entonces, el POA aparece como el programa de trabajo de cada una de las dependencias de la institución. Por ello, el POA se convierte en el manual de operaciones que deberá guiar la actividad realizada en la institución.

Los mandos medios y superiores (el comité ejecutivo) se encargarán de la ejecución de los programas y proyectos de su

competencia, contando siempre con la vigilancia del ejecutivo en jefe, quien tratará de asegurarse de que lo planeado se ejecute, y la orientación del director de planeación.

En la fase de ejecución se pone en movimiento toda la estructura operativa de la institución, de conformidad con los compromisos y responsabilidades asumidos por cada departamento en el diseño y elaboración del PDI.

### *7. La evaluación y el control*

Esta fase, en el proceso de planeación, juega un papel estratégico por cuanto otorga al PDI una gran flexibilidad en tanto permite corregir desviaciones que pudieran amenazar su continuidad; técnicamente la evaluación consiste en vigilar que lo planeado se ejecute, es decir, que lo realizado se corresponda con lo planeado. La labor de evaluación se realiza simultáneamente con la ejecución del plan y compete a cada nivel jerárquico de la organización; cuando existen divergencias importantes, que pudieran complicar la realización de la imagen objetivo, aparece la posibilidad de adoptar medidas correctivas (control) y así retomar el rumbo establecido en la estrategia de desarrollo.

La labor de evaluación y control deberá ejecutarse en el seno del comité ejecutivo, donde cada uno de sus miembros (mandos medios y superiores) informará al pleno la problemática observada durante la ejecución del plan, en su área de competencia, para que, si así lo juzga conveniente el ejecutivo en jefe, se puedan adoptar las medidas correctivas oportunamente.<sup>27</sup>

Este esquema metodológico para el establecimiento de la planificación pública permite interiorizar esta práctica en el

---

<sup>27</sup> Eduardo Wiesner, *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*.

funcionamiento de cada ámbito del Estado evitando que, como ha ocurrido hasta ahora, el plan se convierta en un instrumento ajeno a la gestión estatal como un mero requisito formal y protocolario que hay que cumplir, porque así lo marca la ley.

La relevancia de este formato para la elaboración de un PDI, en el ámbito estatal, radica en la posibilidad de reconocer al municipio, a la entidad federativa o a la federación como los verdaderos actores del proceso; el carácter público de la gestión estatal le confiere a cada instancia de gobierno responsabilidades sociales, políticas y económicas que no enfrenta el capital privado, de allí la particularidad de la planificación estatal y la exigencia de contemplar variables que no tendrían ningún sentido desde la perspectiva de la empresa privada.

Este formato metodológico para la elaboración del PDI, en los ámbitos municipal, estatal y/o federal, contempla una serie de candados que le dan realismo (la identificación de un sujeto del proceso), viabilidad (el balance de materiales) y operatividad (el POA) de tal manera que su aplicación quede garantizada. De conformidad con el marco teórico y metodológico, contemplado en este trabajo, el PDI es un instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica que se encuentra relacionado con los puestos directivos (ejecutivo en jefe); por tanto, tiene un carácter ejecutivo.

### **Algunas consideraciones finales**

#### *El posicionamiento teórico y metodológico*

En una primera aproximación al enfoque teórico y metodológico, asumido en esta investigación, pareciera que se ubica en los albores del capitalismo y que ignora los desarrollos recientes de este sistema económico; no obstante, una revisión de la

estructura económica de las economías nacionales, especialmente las más atrasadas, da cuenta de una realidad social, política y económica donde las relaciones de intercambio se encuentran insuficientemente desarrolladas, lo cual ha traído por consecuencia un sistema económico bastante asimétrico que tiene, por una parte, sectores y/o regiones modernos equiparables con la vanguardia de la economía mundial coexistiendo, por la otra, con regiones hundidas en la pobreza y la marginación social.

Aun cuando estas economías atrasadas se identifican, genéricamente, como economías de mercado, su estructura productiva dista mucho de ser compacta y homogénea; de allí la necesidad de posicionar el análisis en la perspectiva de los más rezagados, visualizando sus posibilidades de transformación e incorporación a las relaciones de intercambio.

En este enfoque metodológico, es evidente que el problema de la pobreza y de la marginación social en las economías menos desarrolladas no es del mercado, como tradicionalmente se reconoce, sino de la insuficiencia de la cobertura de las relaciones de intercambio (la globalización económica); por tanto, la política económica deberá orientarse al fomento de la globalización (hacia el interior de las economías nacionales) para así ampliar la base económica del mercado y mejorar las condiciones de vida de la población marginada. En este escenario, el marco teórico y metodológico adoptado cobra una actualidad extraordinaria.

### *La planeación y la eficiencia económica*

Varias son las perspectivas analíticas factibles en cualquier estudio acerca de la planificación, lo mismo puede visualizarse en un sentido amplio, como un detonador de la forma de organización social, que en un enfoque restringido, en tanto

instrumento técnico para la realización de la racionalidad económica capitalista, pasando por todos los puntos intermedios. Cualquiera que sea la perspectiva adoptada, sobresale su compromiso con la eficiencia técnica y económica, lo cual significa que los ejecutivos interesados en promover un proceso de planificación deberán trabajar verdaderamente por el mejoramiento de los niveles de productividad y de competitividad de la institución que representan; de otra manera, se incurre en un uso populista y demagógico de la planeación, sin ningún resultado en términos de la eficiencia técnica y económica.

La falta de convicción en cuanto a esta sociedad planeación-eficiencia trae por resultado, con frecuencia, el abuso en la aplicación de la planificación y su desacreditación, en tanto disciplina económica; prevaleciendo un uso político cuyo efecto último es la legitimación de las autoridades por cuanto “muestran entereza y claridad de rumbo”, con lo cual los miembros de esa institución “pueden estar tranquilos”. De conformidad con el marco teórico y metodológico desarrollado aquí, la planificación es bastante celosa y exigente de su observancia.

### *El particionamiento de la planeación*

El esquema metodológico para la elaboración del PDI, expuesto en el capítulo IV, considera una organización nuclear (base); sin embargo, cuando esa organización se desarrolla y diversifica es posible contemplar una estructura compleja donde las áreas y/o departamentos cobran tal fuerza que reclaman mayor autonomía mediante la elaboración de un PDI particular; en ese caso, el método de la planificación es aplicable a cada división, redefiniéndose el sujeto del proceso, con lo cual aparece el tema de la integración vertical (niveles jerárquicos) y horizontal (áreas o departamentos) del plan global.

El formato teórico y metodológico deberá ser respetado, con independencia de la cobertura del proceso de planificación, lo mismo se trate de una división particular que de la globalidad de la institución. La decisión de ¿en qué momento participar, corresponde al ejecutivo en jefe de conformidad con los criterios de eficiencia técnica y económica.

### *La parentela disciplinar de la planeación*

La concepción tradicional cepalina identifica a la planificación como una función de Estado, y esto significa que, de origen, tiene relaciones de consanguineidad con la administración pública, la política económica, las finanzas públicas, etc.; sin embargo, conforme se ha expuesto a través de esta investigación, si la planeación tiene sus raíces en el ámbito de la gestión de los agentes económicos individuales, entonces deberá reubicarse para reconocer como sus parientes más cercanos a la economía política neoclásica (criterios de optimización y estructuras de mercado), la administración de empresas (la gestión del capital), la formulación y evaluación de proyectos (reconversión y diversificación de la planta productiva), el desarrollo económico (el mejoramiento de las condiciones de vida de la población), etcétera.

### *Solidaridad con la planificación*

La habilitación del proceso de planeación, para mejorar la productividad y la competitividad de la organización, presupone la voluntad y el compromiso de la dirigencia para reposicionar a la institución en el mercado; esta aspiración encuentra en la planeación a un aliado estratégico que llama al orden, al esfuerzo y a la disciplina, pues no asegura los buenos resultados gratuitamente. La planificación hace posible la realización de

la racionalidad económica a partir del trabajo y el sacrificio; el plan, por sí solo, no garantiza nada; es útil esta acotación para evitar malos entendidos y desencuentros acerca de las bondades y potencialidades de la planificación.

La experiencia histórica sugiere que el progreso y el desarrollo económico nunca han caído del cielo, sino que han sido conquistados con trabajo y sacrificio; en este escenario, la planeación crea las condiciones para minimizar las fugas en la aplicación de los factores productivos, transparentando la gestión económica y promoviendo un sistema fincado en las competencias, donde el proceso de toma de decisiones se resuelve con un criterio de productividad y competitividad en el mercado.

Así, la planificación puede erigirse, efectivamente, en un instrumento para la realización de la racionalidad económica a partir de la base del orden y la disciplina; progreso y desarrollo económico sí, pero sobre la base del trabajo, el compromiso y la solidaridad.

## CONCLUSIONES

Según se ha expuesto a lo largo de esta investigación, particularmente en los capítulos I y II, la planificación económica se encuentra indisolublemente ligada con la gestión del capital, y su cobertura se determina por el avance del proceso de concentración y de centralización del capital y de la producción, desde la perspectiva de cada capital individual, y por la consolidación de las relaciones sociales de producción capitalistas, la dimensión social de la gestión del capital; esta precisión teórica es fundamental para comprender los alcances y limitaciones de esta disciplina en las formaciones sociales de orientación capitalista.

La teoría y la práctica de la planeación conocidas son resultado de la preeminencia de la necesidad sobre la realidad, en materia del desarrollo económico, determinante de su contenido y significado (la estabilidad y el crecimiento, en el capitalismo desarrollado; la operatividad del sistema, en las economías centralmente dirigidas y el cambio estructural, en las economías latinoamericanas); de allí que esta disciplina se ubique en una dimensión ampliada (la globalidad del sistema económico) que no tiene, y, por tanto, con responsabilidades sociales, políticas y económicas difíciles de cumplir lo cual plantea un problema serio de identidad (viabilidad).

La planeación económica tiene una cobertura “bastante acotada” en relación con el enfoque totalizador de las economías nacionales reconocido hasta ahora, la cual la circunscribe al ámbito de la gestión de cada agente económico, ya sea público o privado; las instituciones públicas que, en el ejercicio de su función sustantiva, tuvieran responsabilidades sociales,

deberán encauzarse, en todo caso, al desarrollo y la consolidación de la economía de mercado mediante la expansión y la diversificación de las relaciones de intercambio; de tal manera que una proporción creciente de la población se comporte de acuerdo con los principios de la racionalidad económica capitalista, consistente en la maximización de la cuota de ganancia, en cuyo caso la productividad y la competitividad pasarían a constituir criterios de permanencia en las formaciones sociales de orientación capitalista.

En esta perspectiva la función de la planeación se refuerza en términos de su compromiso con la eficiencia técnica (productividad) y económica (rentabilidad) en el funcionamiento de los agentes individuales, destacando dos escenarios principales, a saber: el de la empresa privada y el de la gestión pública; en el primer caso, en tanto instrumento para la maximización de la cuota de ganancia, fomentando la optimización en la aplicación de los medios de producción y, en el segundo, al mismo tiempo que se promueve la eficiencia operativa de las instituciones públicas la planeación deberá orientarse a la consolidación de las relaciones de intercambio (globalización económica), cuyo efecto último será la expansión de la economía de mercado y el fomento del desarrollo económico.

La premisa fundamental de este razonamiento consiste en la creencia de que el desarrollo económico, entendido como la mejoría en las condiciones de vida de la población, se encuentra determinado por el grado de consolidación de las relaciones de intercambio (la economía de mercado) explicativas de las condiciones físicas (materiales) a través de las cuales la sociedad se organiza para satisfacer sus necesidades en el ámbito de la producción, la distribución y el consumo; sin ignorar la existencia de un espacio superestructural (la educación, la religión, la política, los medios de comunicación, etc.) que interactúa con la base económica para conformar un

ámbito social y político que, bajo determinadas circunstancias, resulta clave en la explicación del desarrollo económico.

De conformidad con lo expuesto en el capítulo IV, la formalización del proceso de planificación da la impresión de que la planeación, en su carácter de instrumento técnico asociado con la gestión económica, toma formas demasiado complejas que abruman las labores de dirección; sin embargo, es preciso consignarlo, en la medida en que la planeación constituye una práctica continua, esta laboriosidad es propia de la(s) primera(s) experiencia(s) y, una vez establecida su logística y operatividad, su reedición se reduce a un ejercicio de actualización de los formatos y adecuación de los mecanismos de gestión en cada entidad económica.

En esta perspectiva la planeación despliega todo su potencial, en tanto instrumento para la realización de la racionalidad económica, que se proyecta en todos los ámbitos de la gestión del capital (la dimensión privada y social) promoviendo la eficiencia técnica y económica en la perspectiva de toda la forma de organización social.

En esta línea de razonamiento, y reconocida la responsabilidad de las instituciones públicas en cuanto a la creación de las condiciones para la expansión y diversificación de las relaciones de intercambio (por intermedio de la planeación), la tarea de fomentar el desarrollo económico alcanza una dimensión titánica por cuanto implica modificar, también, los patrones sociales, políticos, jurídicos, etc. implicados en el comportamiento y desempeño de los agentes económicos en términos de su eficiencia técnica y económica; a fin de cuentas, el desarrollo económico se define por los niveles de eficiencia con que opera el sistema económico en su conjunto. En esta perspectiva pueden visualizarse los desafíos que enfrenta la planificación económica, tanto en su dimensión privada como social, en su tarea de fomentar la eficiencia técnica y económica y,

por consecuencia, el desarrollo económico; el reto es grande y requiere determinación y perseverancia pues se trata de un problema que no se va a resolver de la noche a la mañana sino que, así lo demuestra la experiencia histórica, tendremos que lidiar con él permanentemente hasta que una reflexión en términos de la sustentabilidad pueda, eventualmente, someter a revisión el consumismo de la sociedad contemporánea y disminuir la presión existente sobre el crecimiento económico.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDER-EGG, Ezequiel. *Introducción a la planificación*. Humanitas, Buenos Aires, 1983.
- ASHTON, T. S. *La revolución industrial: 1760-1830*. Breviarios 25, FCE, México, 1973.
- BASS, Enric. *Prospectiva: herramientas para la gestión estratégica del cambio*. Ariel, Barcelona, 2003.
- BETTELHEIM, Charles. *Planificación y crecimiento acelerado*. FCE, México, 1977.
- BIELOÚSOV, R. *Gestión planificada de la economía socialista*. Progreso, Moscú, 1984.
- BOISIER, Sergio. *Modernidad y territorio*. ILPES-Consejo Regional de Planificación-CEPAL, Santiago de Chile, 1996.
- BRAUDEL, Fernand. *La dinámica del capitalismo*. FCE, México, 1994.
- CARDOSO, Fernando H., Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel (coords.). *El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.
- CARMONA DE LA PEÑA, Fernando. “En busca de alternativas para México en la globalización”, *Aportes*. Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Puebla, 1999.
- CEBALLOS, Adalberto. *La economía mexicana y la tercera vía*. Col. Biblioteca, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., 2010.
- . *Los desafíos del marxismo contemporáneo*. Facultad de Economía, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., inédito.
- . *Planificación económica y cambio social en América Latina*. Col. Divulgación, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver, 1994.

- CEBALLOS, Adalberto. *Sustentabilidad y economía ecológica: un programa para la acción*. Facultad de Economía, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., inédito.
- CERTO, Samuel C. *Administración moderna*. McGraw-Hill, México, 1992.
- CIBOTTI, Ricardo y Enrique Sierra. *El sector público en la planificación del desarrollo*. Siglo XXI, México, 1977.
- COHEN, Kalman J. y Richard M. Cyert. “Estrategia: formulación, implementación y seguimiento”, Luis René Cáceres, (comp.), *Estrategia, planificación y control*. FCE, México, 1991.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Leega-Innova, México, 2002.
- CHUNZHENG, Wang. “Tratar bien la relación entre planificación y mercado, profundizando sin cesar la reforma del sistema de planificación”. Serie Seminarios y Conferencias núm. 8, CEPAL, La Habana, junio de 2000.
- DABAT, Alejandro. “Empresa trasnacional, globalización y países en desarrollo”, Jorge Basave Kunhardt (coord.), *Empresas mexicanas ante la globalización*. IIEC-UNAM, México, 2000.
- DE ANCA, Celia y Antonio Vázquez Vega. *La gestión de la diversidad*. Prentice Hall, Madrid, 2005.
- DELGADILLO MACÍAS, Javier. “El papel emergente de la planeación del desarrollo regional en México: acciones para su implementación”, *Territorio y Economía*. Núm. 14, Sistema de Información Regional de México (SIREM), México, 2006.
- ELLMAN, Michael. *La planificación socialista*. FCE, México, 1983.
- FLORES DE LA PEÑA, Horacio *et al.* *Bases para la planeación económica y social de México*. Siglo XXI, México, 1978.
- FURTADO, Celso. “El nuevo capitalismo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 17 (octubre), Santiago de Chile, 1998.
- FUSSLER, Claude. *Eco-innovación: integrando el medio ambiente en la empresa del futuro*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1999.

- GALLAGHER, Charles A. y Hugo J. Watson. *Métodos cuantitativos para la toma de decisiones en administración*. McGraw-Hill, México, 1982.
- GANNON, Martin J. *Administración por resultados*. CECSA, México, 1996.
- GARRIDO, Celso. *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México: transformaciones contemporáneas y dilemas actuales*. Siglo XXI-UAM-Azcapotzalco, México, 2005.
- GELI, Alejandro C. (coord.). *Qué es administración: las organizaciones del futuro*. Macchi, Buenos Aires, 1998.
- GÓMEZ CEJA, Guillermo. *Planeación y organización de empresas*. McGraw-Hill, México, 1994.
- GOODSTEIN, Leonard D., Timothy M. Nolan y J. William Pfeiffer. *Planeación estratégica aplicada: una guía completa*. McGraw-Hill, Colombia, 1998.
- GOULD, F. J., G. D. Eppen y C. P. Schmidt. *Investigación de operaciones en la ciencia administrativa*. Prentice-Hall, México, 1992.
- GUILLÉN R., Arturo. *México hacia el siglo XXI: crisis y modelo económico alternativo*. Plaza y Valdés-UAM-Iztapalapa, México, 2000.
- GUILLÉN ROMO, Arturo y Manuel Vizcaino Mejía. *Estrategias de industrialización y reconversión industrial*. IIEC-UNAM, México, 1989.
- HAL MASON, R. "El desarrollo de una unidad de planificación: una secuencia lógica de fases", Luis René Cáceres (comp.), *Estrategia, planificación y control*. FCE, México, 1991.
- HAMPTON, David R. *Administración contemporánea*. McGraw-Hill, México, 1987.
- HAX, Arnold C. y Nicolás S. Majluf. "El proceso corporativo de planificación estratégica", Luis René Cáceres (comp.), *Estrategia, planificación y control*. FCE, México, 1991.

- HAX, Arnold C. y Nicolás S. Majluf. *Estrategias para el liderazgo competitivo: de la visión a los resultados*. Granica, Buenos Aires, 2002.
- HEILBRONER, Robert. *Capitalismo en el siglo XXI*. Nueva Imagen, México, 1997.
- . *La formación de la sociedad económica*. FCE, México, 1974.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique y Jorge Velásquez Roa. *Globalización, desigualdad y pobreza: lecciones de la experiencia mexicana*. UAM-Iztapalapa-Plaza y Valdéz, México, 2003.
- HILL, Charles W. L. y Gareth R. Jones. *Administración estratégica: un enfoque integrado*. McGraw-Hill, Colombia, 1996.
- HOBBSAWM, Eric. *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. Siglo XXI, México, 1979.
- HOLLAND, Stuart (coord.). *La superación de la planificación capitalista*, Oikos, Barcelona, 1982.
- IANNI, Octavio. *La era del globalismo*. Siglo XXI, México, 1999.
- ILLERA, Luis Eduardo. *Política empresarial: línea de dirección y estrategias*. CESA-Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- ILPES. *Discusiones sobre planificación*. Siglo XXI, México, 1984.
- . *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*. Siglo XXI, México, 1976.
- ILPES-OEA-BID. *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*. Siglo XXI, México, 1979.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP)-Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (CEDEMUN-SG). *La planeación del desarrollo municipal*. Guía Técnica núm. 4, México, 1995.
- JARILLO, José Carlos. *Dirección estratégica*. McGraw-Hill, Madrid, 1992.
- JEANNOT, Fernando. *La empresa: teorías económicas y realidades*. UAM-Azcapotzalco, México, 2004.
- JEROME, William T. *El control directivo*. Labor, Barcelona, España, 1973.

- KAUFFMAN GONZÁLEZ, Sergio H. “Acerca de la planeación estratégica y la planeación por escenarios”, *Estado, Economía y Hacienda Pública*. Núm. 6, IIESCA-UV, México, 2004.
- KOONTZ, Harold. “Funcionamiento de la planificación estratégica”, Luis René Cáceres (comp.), *Estrategia, planificación y control*. FCE, México, 1991.
- KOONTZ, Harold y Cyril O'Donnell. *Curso de administración moderna: un análisis de las funciones de la administración*. McGraw-Hill, México, 1971.
- KOZIKOWSKY, Zbigniew. *Técnicas de planificación macroeconómica*. Trillas, México, 1988.
- LANGE, Oskar. *Economía política I*. FCE, México, 1984.
- . *Economía socialista y planificación económica*. Quinto Sol, México.
- LARIS CASILLAS, Francisco Javier. *Administración integral*. CECSA, México, 1977.
- LE BRETON, Preston P. *Administración general: planeación y ejecución*. FCE, México, 1969.
- LEWIS, W. Arthur. *Teoría de la planificación económica: los fundamentos de la política económica*. FCE, México, 1981.
- LEY NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.
- LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, *Gaceta Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 29 de enero de 1987.
- MADRIGAL ORTIZ, José Antonio. “El nuevo modelo de desarrollo regional”, *El Mercado de Valores*. Año LXII, núm. 3 (marzo), 2002.
- MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuestos por programas*. Siglo XXI, México, 2001.
- MARX, Carlos. *El capital, crítica de la economía política*. Vol. I, FCE, Bogotá, 1976.
- MATUS, Carlos. *Estrategia y plan*. Siglo XXI, México, 1978.

- MEDINA ECHAVARRÍA, José. *La planeación en las formas de racionalidad*. ILPES, Santiago de Chile, 1971.
- MÉNDEZ MORALES, José Silvestre. *Economía y la empresa*. McGraw-Hill, México, 2001.
- MIKLOS, Tomás y María Elena Tello. *Planeación interactiva: nueva estrategia para el logro empresarial*. Limusa, México, 1993.
- . *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. Limusa, México, 2003.
- MONTANA, Patrick J. *Administración*. CECSA, México, 2005.
- NEWMAN, William H. y E. Kirby Warren. *La dinámica administrativa: conceptos, funcionamiento y aplicaciones prácticas*. Diana, México, 1986.
- PEÑA TRAPERERO, Bernardo. “Reflexiones sobre planificación y el estado de bienestar”, *Estudios Económicos Regionales y Sectoriales*. Vol. 1, núm. 1, Universidad de Alcalá de Henares, 2001.
- PERROUX, Francois. *Consideraciones en torno a la noción de polos de crecimiento*. ILPES-Gobierno de México, México, 1973.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Introducción a la administración pública de México*. Tomo II, INAP-CONACYT, México, 1984.
- POPOV, P. I. “Introducción al estudio del balance de una economía nacional”, Popov *et al.* *Metodología de la planificación: aportaciones soviéticas 1924-1930*. Alberto Editor, Madrid, 1972.
- RICHARDSON, Bill y Roy Richardson. *Planeación de negocios: un enfoque de administración estratégica*. CECSA, México, 1996.
- ROBBINS, Stephen P. *Administración: teoría y práctica*. Prentice-Hall, México, 1994.
- ROBERTO VOLPENTESTA, Jorge. *Análisis y gestión de la productividad*. Editorial Osmar D. Buyatti, Buenos Aires, 2002.
- RUIZ CARO, Ariela. “Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un ‘nuevo consenso’ en América

- Latina”. CEPAL, Serie Gestión Pública núm. 28, Santiago de Chile, 2002.
- SALDÍVAR, Américo. *El ocaso del socialismo*. Siglo XXI, México, 1990.
- SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. ILPES, Serie Gestión Pública núm. 32, Santiago de Chile, 2003.
- SEGREDO, Dardo. *Programación a corto plazo en economías mixtas*. Siglo XXI, México, 1973.
- SERRANO MIGALLÓN, Francisco. *La planeación del desarrollo económico*. Comisión Federal de Electricidad, México, 1980.
- SILVA LIRA, Iván. “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”, *Revista de la CEPAL*. Núm. 85, Santiago de Chile, 2005.
- SIMON, Herbert A. *El comportamiento administrativo*. Aguilar, Madrid, 1972.
- SOLÍS, Leopoldo (comp.). *De la economía planificada a la de mercado: análisis del derrumbe socialista y la transición*. Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, A. C., México, 1999.
- SPENCER HULL, Galen. *Guía para la pequeña empresa*. Guernika, México, 1986.
- STEINER, George A. “Cómo mejorar su planificación a largo plazo”, René Cáceres Luis (comp.), *Estrategia, planificación y control*. FCE, México, 1991.
- . “El papel crítico de la administración superior en la planificación a largo plazo”, Luis René Cáceres (comp.), *Estrategia, planificación y control*. FCE, México, 1991.
- . *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*. CECSA, México, 1995.
- STIGLITZ, Joseph E. *El malestar en la globalización*. Taurus, Buenos Aires, 2002.
- . *La economía del sector público*. Antoni Bosh Editor, Barcelona, 2000.

- STONER, James A., R. Edward Freeman y Daniel R. Gilbert Jr. *Administración*. Prentice-Hall, México, 1996.
- SUTTON, C. J. *Economía y estrategias de la empresa*. Limusa, México, 1983.
- TAMAMES, Ramón y Begoña G. Huerta. *Estructura económica internacional*. Alianza, Madrid, 2001.
- TERRY, George R. *Principios de administración*. CECSA, México, 1980.
- . *Principios de administración: la planeación tiene un amplio significado*. CECSA, México, 1978.
- TERRY, George R. y Stephen G. Franklin. *Principios de administración*. CECSA, México, 2001.
- THOMPSON, Arthur. *Dirección y administración estratégicas*. McGraw-Hill, México, 1998.
- THOMPSON, Arthur A. y A. J. Strickland. *Dirección y administración estratégicas: conceptos, casos y lecturas*. McGraw-Hill, México, 1998.
- TINBERGEN, Jan. *La planeación del desarrollo*. FCE, México, 1974.
- VALENZUELA FELJÓO, José. “Planificación, libertad y socialismo”, *Aportes*. Revista de la Facultad de Economía de la BUAP, año VII, núm. 21 (sep.-dic.), 2002.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Después del liberalismo*. Siglo XXI-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 1998.
- . *El capitalismo histórico*. Siglo XXI, México, 1998.
- WARREN, E. Kirby. *Planeación a largo plazo*. Diana, México, 1973.
- WATERSTON, Albert. “Organización de la planificación”, Guillermo Ramírez (coord), *Lecturas sobre desarrollo económico*. Escuela Nacional de Economía, México, 1970.
- WIESNER, Eduardo. *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. ILPES, Seminario de alto nivel sobre funciones básicas de la planificación, Santiago de Chile, 1999.

ZAMORA, Francisco. *La sociedad económica moderna: capitalismo, planeación y desarrollo*. FCE, México, 1977.

ZURITA CAMPOS, Jaime. “La planeación en América Latina y el Caribe: una experiencia fallida”, *Economía Informa*. Núm. 290, FE-UNAM, México, 2000.



# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. El significado de la planificación económica</b> .....	11
Introducción .....	11
El origen de la planificación .....	15
El contenido de la planeación .....	41
Las perspectivas de la planeación .....	51
<b>II. Los espacios de la planificación</b> .....	63
Introducción .....	63
La cobertura de la planificación .....	65
¿Existe una tipología de la planeación? .....	81
Por una planificación sin adjetivos .....	90
<b>III. Los requerimientos de la planificación</b> .....	95
Introducción .....	95
Los requisitos de la planificación .....	96
<b>IV. La planificación de la empresa privada</b> .....	117
Introducción .....	117
La organización para la planeación .....	119
El método de la planificación .....	126
<b>V. La planificación estatal</b> .....	149
Introducción .....	149
La planeación del sector público .....	151
Los ámbitos de la planificación estatal .....	155
<b>Conclusiones</b> .....	191
<b>Bibliografía</b> .....	195

Siendo rector de la Universidad Veracruzana  
el doctor Raúl Arias Lovillo,

*Los escenarios de la planeación económica*, de Adalberto Ceballos,  
se terminó de imprimir en febrero de 2012, en Master Copy, SA de CV, av.  
Coyoacán núm. 1450, col. Del Valle, del. Benito Juárez, CP. 03220, México,  
DF, tel. 55242383. La edición impresa en papel cultural de 90 g, consta de  
500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Se usaron tipos Century Schoolbook de 8:11, 9:12 y 10:14 puntos.

Formación: Víctor Hugo Ocaña Hernández.

Edición: Magdalena Cabrera Hernández.