Técnicas Administrativas de la Planificación Económica y Social

Bajo los auspicios de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto de Administración Pública, se llevó a cabo durante los meses de octubre y noviembre de 1964, el primer "Seminario de Capacitación de Funcionarios en las Técnicas Administrativas de la Planificación".

El Seminario fue dirigido por el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, quedando la Secretaría Ejecutiva a cargo de Mauricio R. Carril, y siendo Coordinadores los señores Eduardo Guerrero, Adolfo Lugo, Ignacio Pichardo y Jorge Tamayo.

En el Seminario se exploraron temas como los siguientes: el significado y alcance de la planificación económica en México; la elaboración del plan; el órgano central de la planificación; y la aprobación, ejecución y control del plan.

A continuación se presenta una síntesis de los tópicos tratados y las conclusiones del Seminario, elaborada por los organizadores del mismo.

1. *Propósito básico*

TANTO entre los altos funcionarios gubernamentales como en la opinión pública informada, existe la convicción de que para acelerar el desarrollo económico y social del país, es necesario acudir a las técnicas de la planificación económica, no sólo mediante la elaboración de un plan que oriente la política gubernamental, sino creando un sistema operativo de planificación central dentro del actual aparato de la administración pública mexicana.

Conviene subrayar que no es suficiente con la decisión aislada en diversos sectores gubernamentales, de intentar planificar los distintos sectores que son de la competencia de las secretarías y departamentos de Estado. Para garantizar el éxito de la planificación económica y social en México, es necesario que ésta se lleve a cabo en forma centralizada. Tan importante como la elaboración de un plan de desarrollo a mediano o a largo plazo, es el diseño del conjunto de procedimientos y sistemas administrativos que garanticen el éxito de la ejecución de ese plan y la creación de los organismos responsables de coordinar las diversas tareas administrativas y técnico-económicas que la planificación exige.

El concenso general que existe sobre la necesidad de intentar en nuestro país como forma de gobierno la planificación económica y social centralizada, se fundamenta, sin duda, en la convicción de que el país ha alcanzado un grado de desarrollo económico y una madurez administrativa tales, que permiten suponer que la adopción de un sistema de planificación central produciría resultados positivos. En efecto, México cuenta con un aparato de administración pública desarrollado; con cuadros de expertos y técnicos competentes; con un sector público dinámico cuya actividad influye decididamente en el rumbo que sigue el sistema económico; y con un sector privado cuya actitud receptiva permite suponer que estaría dispuesto a colaborar con las autoridades gubernamentales dentro de un esquema de planificación central que no implique el abandono de la economía de libre empresa.

Este trabajo intenta:

a) Subrayar la necesidad de establecer un sistema de planificación central, superpuesto al actual aparato de la administración pública.

b) Señalar, a grandes rasgos, los problemas de operación de un sistema central de planificación económica y social.

c) Destacar los factores que permiten suponer que en México la planificación central puede ser llevada a cabo con eficacia y con éxito.

2. *Significado de la planificación central*

La planificación central es una forma de organización del Estado moderno para hacer frente a sus responsabilidades dentro de la colectividad; es en realidad un modo de gobierno. En su concepción más amplia, puede entenderse como la intervención del Estado en los procesos económicos y sociales con el fin de adaptar la actividad económica, es decir la producción de bienes y servicios, a las necesidades sociales.

Desde el punto de vista estrictamente económico, la planificación central significa:

a) Que la asignación y distribución de los diversos recursos productivos dentro del sistema económico, no se lleven a cabo exclusivamente mediante el juego libre de las fuerzas del mercado, sino que el Estado interfiera ese mecanismo para conseguir una óptima asignación de recursos.

b) Que los recursos destinados a la inversión con los que cuenta el sistema económico, se contemplen como un todo; es decir, que no es suficiente sujetar los recursos de la inversión pública a un plan, sino que los recursos de inversión a disposición del sector privado queden comprendidos dentro del plan general, cuando menos en los sectores clave del sistema.

c) Que esos recursos de inversión se sujeten a una tabla de prioridades, con arreglo a criterios técnicos.

d) Que las decisiones económicas básicas, tanto en el sector público como en el privado, deban coordinarse entre sí.

e) Que las decisiones económicas se tomen dentro del marco de una perspectiva a largo plazo, del desarrollo de los recursos productivos de la economía.

Desde el ángulo administrativo, la planificación central significa:

a) Establecer un denominador común que unifique criterios y dé coherencia a las múltiples actividades de la administración pública.

b) Crear las bases para lograr una adecuada delegación de autoridad y funciones, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. En efecto, un sistema de planificación central permite la formulación precisa de objetivos y metas a todos los niveles administrativos; asimismo, facilita la formulación de políticas y directrices generales que abarquen los diversos campos de atribuciones de la administración. Finalmente, hace posible la vigilancia y el control de las actividades de las diversas dependencias del sector público.

c) Optimo rendimiento del esfuerzo de los cuadros técnicos que integran el aparato de la administración, pues mediante un sistema de gobierno por objetivos y control de resultados, se estimula la iniciativa del personal calificado y se aprovechan al máximo sus conocimientos especializados.

3. *Alcance de la planificación central*

La noción de planificación central va más allá de la simple elaboración de un plan de desarrollo económico y so-

cial para el país. Múltiples experiencias extranjeras y la incipiente de nuestro propio país, ponen en relieve que la elaboración de un plan de desarrollo, aunque haya sido hecho con arreglo a las técnicas económicas más sofisticadas, no es garantía suficiente de que las actividades de los diversos sectores productivos se sujetan a los presupuestos del plan. En realidad, el factor clave del éxito de la planificación central en un país de economía mixta como México, radica en lograr una amplia participación de los diversos sectores productivos en la elaboración de los esquemas del plan de desarrollo que permita obtener un acuerdo mutuo sobre las metas que deben alcanzarse y los instrumentos para lograrlo.

La elaboración de un plan de desarrollo por un grupo de expertos sin conexión inmediata con los diversos sectores productivos de la sociedad, corre el riesgo de convertirse en un trabajo de gabinete que no ejerza influencia decisiva sobre aquellos que tienen en sus manos las decisiones económicas básicas. Un sistema de planificación central debe necesariamente permitir y aún más estimular la colaboración de los diversos sectores productivos. Cuando menos los sectores que a continuación se enumeran, deben intervenir activamente en la elaboración de los planes de desarrollo:

a) El sector gubernamental: administración pública central, empresas descentralizadas y organismos de participación estatal.

b) Sector privado nacional.

c) Sector obrero.

d) Sector campesino.

e) Centros de investigación y de enseñanza.

Conviene subrayar aquí la importancia de la participación del sector privado nacional. El plan de desarrollo, por lo que hace a los programas de inversión del sector privado, no tiene fuerza obligatoria; resulta indispensable, entonces, obtener el acuerdo previo de este sector en la fase de preparación de los programas. La experiencia de otros países demuestra que es posible lograrlo. El mecanismo más conveniente parece ser el de las comisiones verticales por sector, integradas por representantes de las oficinas sectoriales de planificación, de la iniciativa privada que forme parte de ese sector, de los trabajadores del mismo y de las secretarías de Estado y dependencias gubernamentales que tengan contactos directos con el sector de que se trate. Resulta claro que la colaboración amplia de estos diversos sectores, facilita la puesta en marcha del plan de desarrollo.

4. *Necesidad de un órgano central de planificación*

Las tareas de la planificación central, exigen la creación de un organismo que se haga responsable de la coordinación de las actividades múltiples que requiere la planificación y en especial de la elaboración de los planes de desarrollo. Es verdad que el simple mejoramiento de la coordinación entre las diversas secretarías de Estado y otras dependencias públicas sería suficiente para elevar la eficiencia de las operaciones de la administración pública en forma considerable. Sin embargo, la operación de un sistema de planificación central, requiere de la realización de un conjunto de funciones que no pueden quedar localizadas de manera desarticulada en diversas dependencias gubernamentales. La necesidad imprescindible de crear un organismo o una oficina central de planificación, se pone de relieve con el señalamiento de las funciones que a esa oficina le habrían de corresponder. Las principales tareas de un organismo central de planificación, serían:

a) Concentración de información estadística y su análisis.

Una tarea primordial de este organismo, es la unificación de los criterios para la obtención y el manejo de las estadísticas que se elaboran en las diversas dependencias gubernamentales y en el propio sector privado. Esta oficina habrá de dirigir la creación de una red organizada de comunicación al nivel nacional, con la finalidad de elaborar las estadísticas a niveles sectoriales y regionales que complementen las estadísticas nacionales, ya existentes, a nivel macroeconómico. Asimismo, esta oficina deberá concentrar toda la información estadística que sus necesidades requieran y estará en posibilidad de pedir a la Dirección General de Estadística la preparación de aquellas que en la actualidad no se elaboran.

b) Elaboración de inventarios previos.

Para estar en posibilidad de elaborar un plan de desarrollo económico, es necesario contar con inventarios de los recursos físicos y humanos del país, con el fin de canalizarlos hacia las actividades más productivas. Es necesario, asimismo, la preparación de "Balances Físicos o Materiales" que permitan determinar las relaciones económicas entre los diversos sectores de la producción. Este conjunto de balances debe estar integrado a un sistema de cuentas nacionales.

c) Formulación del diagnóstico económico y social.

Es necesaria la existencia de un instrumento que cumpla estos propósitos: i) Ilustrar sobre el desarrollo económico del país en los últimos años; ii) Examinar la situación presente en cuanto a características demográficas, recursos naturales, estructura jurídica y administrativa, etc.; iii) Proyectar en forma automática, el desarrollo de la economía al ritmo actual de crecimiento y; iv) Señalar los principales obstáculos al desarrollo.

d) Formulación de planes de desarrollo económico y social a mediano y a largo plazo.

Es ésta la responsabilidad clave del órgano central de planificación y la que exige una máxima competencia técnica. Posteriormente, mencionaremos las principales etapas en la formulación de un plan.

e) Coordinación con los sectores productivos.

La oficina central de planificación, deberá dirigir la coordinación de las intervenciones de los sectores productivos, tanto en la fase de elaboración del plan como en la de su ejecución, mediante mecanismos diseñados especialmente al efecto.

f) Asesoramiento en materia de organización administrativa.

El organismo central deberá estar en posibilidad de asesorar y formular recomendaciones sobre las necesarias reformas al aparato de la administración pública, con el fin de orientarlo a las nuevas tareas de la planificación del desarrollo económico.

g) Vigilancia, control y evaluación.

El organismo central será responsable de preparar directrices que faciliten la vigilancia y el control de la ejecución del plan de desarrollo. Igualmente, será responsable de la evaluación de los resultados que se obtengan conforme el plan avance en su ejecución.

5. *Características de un órgano central de planificación*

Es objeto de intensa controversia el problema de la estructura y ubicación de un órgano central de planificación y su localización dentro del aparato de la administración pública. Sin embargo, es posible señalar un conjunto de características que forman parte de la naturaleza de un organismo de este tipo, cualquiera que sea su estructura y ubicación. Entre esas características, destacan las siguientes:

a) Una oficina *staff*.

No parece recomendable que el órgano central de planificación goce de autoridad ejecutiva. Sus responsabilidades no son de ejecución, sino de asesoramiento y coordinación a los más altos niveles de la administración pública; su activa participación en las tareas de la planificación, no debe dar lugar a que opere directamente a través de la línea de mando. Su forma de trabajar debe estar inspirada en un alto espíritu de conciliación y convencimiento.

Sin embargo, el producto final, o sea el plan, deberá tener un carácter operativo.

b) Respaldo del Poder Ejecutivo.

Independientemente del lugar que ocupe el organismo central de la administración, es imprescindible que goce del respaldo y apoyo de los más altos niveles gubernamentales y en especial del titular del Poder Ejecutivo. Si así no fuera, la oficina de planificación carecería de la autoridad y jerarquía necesarias para obtener la indispensable coordinación que la planificación exige.

c) Prestigio técnico.

Como el principal centro de orientación de la política económica gubernamental, la oficina de planificación debe gozar de un alto prestigio técnico. Los complejos instrumentos requeridos para la preparación de un plan de desarrollo hace necesario por igual, que esté integrado por los expertos más calificados con los que cuente el país. Un alto nivel profesional y moral impedirá que la oficina central de planificación anteponga intereses políticos o particulares a los propósitos generales que sustenta el plan nacional.

d) Ubicación y dimensiones.

Debe subrayarse que un órgano central de planificación que adopte la forma de una secretaría de Estado, tropezaría

con serios obstáculos para desempeñar su tarea. En primer término, se vería envuelto en el legítimo juego político que a estos funcionarios corresponde y, por lo mismo, dificultaría la coordinación técnica entre las diversas secretarías de Estado con intereses en el plan de desarrollo. En segundo lugar, le restaría flexibilidad a los sistemas y procedimientos que estableciera. En tercer término, haría suponer a los ojos de la opinión pública, que la responsabilidad de la ejecución del plan correspondería exclusivamente a la supuesta secretaría de planificación. A pesar de lo anterior, es recomendable que el órgano de planificación tenga acceso directo al titular del Poder Ejecutivo.

No es éste un requisito esencial, siempre que las tareas de planificación gocen de todo el apoyo político del propio Jefe del Poder Ejecutivo. La escasez de personal técnico de la más alta calificación, impone una limitación a las dimensiones del organismo de planificación.

6. *Etapas en la formulación del plan*

Las etapas básicas en la preparación de un plan de desarrollo económico, son las siguientes:

a) Selección de directrices básicas macroeconómicas.

El plan deberá incluir dos directrices básicas: i) En qué proporción el ingreso nacional se dividirá en consumo y acumulación, y, ii) Cómo deberán distribuirse las inversiones en las diferentes ramas de la economía, para lograr un mayor desarrollo equilibrado.

b) Determinación de objetivos sectoriales.

Determinadas las directrices macroeconómicas, se formularán las proyecciones y estudios de los diferentes sectores que integran tanto el sector público como el privado, a fin de determinar el ritmo y naturaleza del desenvolvimiento de cada uno de ellos y las inversiones requeridas para alcanzar las metas previstas; para el cálculo de la producción por sectores, es necesario hacer la estimación de la demanda final futura de bienes y servicios. Los objetivos sectoriales permitirían la elaboración de proyectos concretos, lo que constituye la etapa final en la formulación de un plan.

c) Programación del desarrollo regional.

El plan económico nacional proporcionará el marco para la elaboración de planes regionales, los cuales serán preparados bajo la responsabilidad del órgano central de planificación, en colaboración con las unidades regionales interesadas.

7. *El órgano central y el financiamiento del plan*

En cuanto al financiamiento de los planes de desarrollo, el órgano central deberá realizar las tareas básicas siguientes:

a) Cálculo de los recursos financieros necesarios, internos y externos.
b) Determinación de las fuentes de financiamiento.
c) Elaboración del presupuesto anual de inversión.

El presupuesto anual es el instrumento mediante el cual se ponen en ejecución los planes de desarrollo; de hecho, es la herramienta económica más eficaz a disposición de la administración pública para cumplir con las metas preestablecidas en el plan. De ahí que resulte de máxima importancia que el órgano central de planificación intervenga en la preparación del presupuesto anual de inversiones del sector público, para garantizar que éste se ajuste a los lineamientos del plan. Al mismo tiempo, deberá propiciarse la tendencia a formular presupuestos por programa, para eliminar la dualidad entre presupuesto de inversión y el de gastos corrientes; es deseable que la formulación de tales presupuestos se realice en el seno del órgano central de planificación. El manejo del presupuesto debe permanecer bajo la esfera de competencia de las autoridades hacendarias.

8. *Coordinación para la planificación*

La planificación central consiste, básicamente, en la coordinación de las decisiones económicas tanto en el sector público como en el privado. La coordinación que más interesa obtener es, sin embargo, la del más alto nivel de la administración pública. En nuestro país, la coordinación de toda la política gubernamental, no sólo la económica, se concentra en manos del Presidente de la República. La ausencia de un gabinete al estilo de los gobiernos parlamentarios ocasiona, a menudo, duplicación de esfuerzos y falta de colaboración. Es recomendable que, para efectos de planificación económica, se establezca un mecanismo de coordinación del que formen parte los titulares de las llamadas secretarías "económicas" de Estado, el director del Banco Central y los directores de otras agencias financieras y de desarrollo.

Al mismo tiempo, debe pensarse en el establecimiento de un mecanismo de colaboración, de asesoramiento y consejo que integre a los representantes de todas las fuerzas productivas del país, que pueda ser consultado sobre las decisiones básicas implícitas en los marcos generales del plan de desarrollo económico y social.

9. *Ejecución del plan*

La puesta en marcha y ejecución del plan, es la fase que aporta los verdaderos frutos, así como las más serias dificultades en la planificación económica y social. Multitud de intentos de planificación han fracasado en diversos países por la incapacidad del aparato administrativo al poner en ejecución los planes. Es comprensible que así suceda porque si bien en la fase de elaboración de los planes la participación puede restringirse y llevarse a cabo centralizadamente, en la etapa de ejecución interviene prácticamente la totalidad de la administración pública y el sector de empresas descentralizadas, así como organizaciones del sector privado y el sector público regional o local.

El peso de la ejecución del plan, por lo que toca al sector público, descansará sobre las secretarías y departamentos de Estado, particularmente aquellas directamente involucradas en materias económicas, sobre la banca central y las agencias nacionales de financiamiento y desarrollo, y sobre los grandes organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Las secretarías y departamentos de Estado deben adoptar una triple actitud que favorezca la ejecución de los planes: i) Responsabilizarse directamente del cumplimiento de los propósitos del plan en la esfera de su competencia; ii) Conceder prioridad a las tareas de planificación y; iii) Renovar su organización administrativa con miras a elevar la eficacia de su funcionamiento.

La trascendencia de las actividades de las empresas públicas, en cuanto a la ejecución del plan de desarrollo, puede medirse si se recuerda que sus inversiones representaron en el año de 1963, el 61% de la inversión pública total. Para ajustar sus actividades y facilitar la ejecución del plan en ese sector, sería recomendable aplicar las directivas siguientes: i) Revisar sus objetivos, su organización y su funcionamiento; ii) Cuantificar sus beneficios y costos, y, iii) Evitar su proliferación innecesaria.

La ejecución del plan a escala regional y local, exige mejorar la coordinación entre los diversos órganos de la administración central y las dependencias encargadas del desarrollo económico en las entidades federativas o las regiones administrativas que al efecto se establezcan. Lo anterior exige que las directivas centrales sean comunicadas a los niveles regionales y locales y que se obtenga el apoyo efectivo de la población a los esfuerzos de desarrollo económico. Deberá recurrirse a la creación, cuando esto sea indispensable, de organismos administrativos encargados de la ejecución regional de los planes. Debe pensarse en la posibilidad de sumarse al esfuerzo de ejecución de la planificación, las actividades de los partidos políticos nacionales con ramificaciones en las pequeñas localidades.

El sector privado industrial y comercial, deberá hacerse responsable ante la opinión pública por el cumplimiento de las metas y programas que le corresponden de acuerdo con los presupuestos del plan. A las organizaciones representativas de las diversas ramas del sector privado, les corresponde el principal papel de difundir las políticas y directrices del plan, así como estimular permanentemente a sus miembros para que ajusten sus actividades al mismo.

10. *Factores críticos de la ejecución del plan*

A).—La reforma administrativa

En realidad el éxito de la ejecución del plan depende en gran parte de que la administración pública opere con la suficiente eficiencia y flexibilidad que le permita hacer frente a las demandas del plan. En la situación actual de la administración pública mexicana y a pesar del nivel de competencia técnica alcanzado, la planificación central impone la necesidad de una reforma administrativa. Los elementos principales de una reforma administrativa en función de la planificación, serían:

a) Modificaciones estructurales en el Poder Ejecutivo Federal.

Se requiere la transformación de la estructura de algunas de las secretarías de Estado, con el fin de evitar duplicación de actividades y para dotarlas de la flexibilidad suficiente que les permita ajustar sus tareas a las cambiantes necesidades del desarrollo económico. Sería conveniente reconsiderar la organización del Poder Ejecutivo Federal a su más alto nivel, mejorando la distribución de atribuciones y definiendo detalladamente responsabilidades y funciones.

b) Modificaciones internas a las secretarías y departamentos de Estado.

Desde hace tiempo se siente la necesidad de mejorar la organización administrativa interna de las secretarías y departamentos de Estado. La planificación central hace esta tarea imprescindible.

Es necesario que las grandes dependencias gubernamentales se manejen con el auxilio de las modernas técnicas de administración; entre esas técnicas podemos mencionar algunas cuya adopción es urgente:

i) Utilización de organismos de "Plana Mayor".
ii) Creación de unidades de organización y métodos encargadas de llevar a cabo el estudio de la simplificación de los métodos y procedimientos de trabajo y la elaboración de manuales de organización a todos los niveles.
iii) Establecimiento de unidades de alto nivel, encargadas de la administración del personal cuyo propósito sería la utilización de técnicas modernas de selección, capacitación y compensación del personal.
iv) Creación de oficinas de adquisiciones y compras que operen con criterios uniformes en todas las secretarías de Estado.
v) Creación de unidades de programación cuya tarea sería la preparación de los programas internos, teniendo como base el plan general y la recolección de los materiales necesarios para las actividades del órgano central de planificación. Estas unidades estarían encargadas de la coordinación interna de los programas, del control de los mismos y de las relaciones con la oficina central de planificación.

B).—Comunicación y relaciones públicas

Para garantizar el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo, es necesario que: i) Los planes y programas sean conocidos por todos aquellos que deben intervenir en su ejecución, o que en alguna forma se verán afectados por su resultado, y, ii) Que se logre despertar una actitud positiva y entusiasta ante la planificación central por parte de los funcionarios, de los ejecutivos privados, de los trabajadores y de la opinión pública general.

Los dos requisitos anteriores significan que el gobierno debe elevar a la más alta jerarquía la función de comunicación y relaciones públicas. Difundir los planes, ajustando la difusión a los diversos públicos a los que va dirigida; provocar el debate público sobre el plan de desarrollo en su fase de elaboración y en la etapa de ejecución; difundir las metas y objetivos que se pretende alcanzar; esclarecer las nociones básicas sobre planificación; despertar el interés público sobre los avances del plan; descubrir y eliminar "cuellos de botella" que impidan la marcha rápida de los programas; tales son algunas de las tareas de comunicación y relaciones públicas que la planificación central requiere.

Es recomendable que la dirección general de la función de comunicación, esté a cargo del órgano central de planificación.

11. *Vigilancia y control de la ejecución de los planes*

Con la etapa de vigilancia y control de la ejecución del plan de desarrollo, se cierra el ciclo de la planificación y, al mismo tiempo, se inicia uno nuevo. El sistema de planificación resultaría incompleto e ineficaz sin un proceso detallado de control que permita apreciar el progreso en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el plan. Un mecanismo de control debe cumplir, cuando menos los siguientes propósitos:

i) Ofrecer una visión de conjunto del cumplimiento de las metas y las labores realizadas en función del plan a los diversos niveles de ejecución.
ii) Establecer la responsabilidad de las diversas dependencias en el retraso, ineficiencia o incumplimiento de las metas.
iii) Permitir la identificación rápida del estrangulamiento en la ejecución del plan.
iv) Ofrecer informaciones periódicas que permitan adoptar decisiones oportunas.

Las directrices generales en cuanto a la vigilancia y al control de la ejecución del plan, le corresponden a la oficina central de planificación; sin embargo, el control deberá ser piramidal, lo cual significa que cada unidad ejecutora está obligada a diseñar sus propios mecanismos de control internos que dependerán del nivel jerárquico superior de ejecución hasta llegar al órgano central de planificación y al titular mismo del Poder Ejecutivo Federal, a quienes corresponde vigilar el cumplimiento de los objetivos centrales del plan y de las metas sectoriales del mismo. Será también responsabilidad de estos últimos órganos, la vigilancia del comportamiento de la administración pública, de su organización y de los procedimientos adoptados para la ejecución del plan, desde el punto de vista macroadministrativo.

12. *Evaluación de resultados y revisión del plan*

Durante el período de ejecución del plan, los organismos que integran el sistema de planificación deben someter los resultados que se hayan obtenido a una evaluación periódica que permita al Gobierno introducir cambios destinados a superar errores, modificar metas, si esto se hace necesario, reasignar recursos o alterar la estructura de la organización administrativa conforme las circunstancias lo exijan.

La evaluación de los resultados deberá efectuarse a un doble nivel: por un lado la determinación de la oportunidad y realismo de la política desarrollada por el Gobierno, expresada en términos de los objetivos centrales del plan; por otro lado la evaluación requerida a la eficiencia, en términos de ejecución de cada una de las tareas previstas en el programa de desarrollo.

Naturalmente, ambas formas de evaluar son interdependientes pues, por ejemplo, una cierta tasa de crecimiento en un sector pudo o no obtenerse por razones que tienen que ver directamente con la eficiencia de la ejecución. La evaluación de la política gubernamental toca al titular del Poder Ejecutivo y, en última instancia, a los representantes populares en el Congreso de la Unión. La determinación de los niveles de eficiencia en la ejecución de los programas del plan corresponden, en cambio, al órgano central de planificación.

La revisión del plan, que es un proceso resultante de la evaluación, es una decisión política que queda en manos del Presidente de la República, actuando a través del órgano central de planificación.

Organización y Administración del Planeamiento

Por Celso Furtado

El desarrollo como política

UNO de los problemas más arduos que encaran los países subdesarrollados es preparar al Estado para desempeñar funciones múltiples y complejas, cuando la eficacia de la acción estatal sólo se ha alcanzado históricamente como resultado del propio desarrollo.

En la época del desarrollo capitalista clásico, las responsabilidades de los gobiernos centrales con jurisdicción sobre extensos territorios eran principalmente de índole política, y la prestación de servicios de interés inmediato para las colectividades estaba bajo la responsabilidad de las autoridades locales, de fácil orientación y control. Las burocracias, en su calidad de maquinaria para el ejercicio de un

poder impersonal, y articuladas en largas escalas jerárquicas, existieron apenas como caso especial allí donde se formaron estados multinacionales bajo un régimen autocrático o en los imperios coloniales. Esas estructuras burocráticas actuaban esencialmente en apoyo de sistemas de dominación extranjera, rigiéndose por criterios de racionalidad formal similares a los que prevalecen en las organizaciones militares.

Al ampliar la demanda de un número creciente de servicios que por su naturaleza debía prestar el Estado, el desarrollo económico exigió de él una ampliación de su capacidad operacional que lo transformaría en una inmensa organización administrativa con control directo sobre una parte apreciable del producto social. Ese crecimiento, sin embargo, derivó de las exigencias sociales mismas, pues la colectividad iba encomendando al Estado aquellos servicios de cuya prestación éste podía encargarse con ventaja. Las normas de eficiencia que el desarrollo de las fuerzas productivas iba permitiendo alcanzar en las organizaciones privadas se trasplantaban al sector público, donde muchas veces su aplicación era aún más cabal. En síntesis, el crecimiento del Estado como agencia prestataria de servicios fue paralelo a la ampliación de la demanda general de esos servicios, resultante del incremento del ingreso. La eficiencia con que el Estado prestaba esos servicios, por otra parte, reflejaba los patrones de racionalidad formal que iba alcanzando el conjunto de instituciones económicas y sociales, como resultado de la penetración generalizada de la tecnología moderna.

En los países subdesarrollados de hoy, este problema reviste aspectos enteramente nuevos. En primer lugar, las responsabilidades del Estado como Agencia prestataria de servicios se han anticipado al desarrollo de las bases materiales de la sociedad. En segundo lugar, las propias funciones políticas del Estado han sufrido una evolución significativa, al atribuirle la sociedad un papel rector en su propio proceso de desarrollo económico y social. En esta forma, el crecimiento del aparato administrativo del Estado no deriva del desarrollo de las bases materiales de la sociedad y del incremento más que proporcional a la demanda de aquellos servicios que, por su naturaleza, deben ser prestados por instituciones públicas. Su crecimiento resulta de decisiones de índole política, y refleja el despertar de la colectividad a la naturaleza de su problema de subdesarrollo.

El reconocimiento universal de que, dentro del marco del Estado liberal, las economías subdesarrolladas de hoy tienden a perpetuar su calidad de tales y probablemente a agravar su posición relativa, ha hecho nacer en un número creciente de países subdesarrollados condiciones políticas que tienden a forzar una reorientación de las funciones del Estado. El Estado liberal fundaba su legitimidad en cierta evidencia histórica de que la acción de personas naturales y jurídicas del sector privado podía tener vigor suficiente para introducir modificaciones permanentes en el sistema de producción, creando condiciones materiales que permitirían alcanzar un creciente bienestar social. La doctrina del Estado liberal se apoyaba en esa evidencia histórica. La existencia de una iniciativa privada vigorosa era un dato de observación inmediata, al paso que el Estado liberal constituía una aspiración de la colectividad. La hipótesis de que la implantación de un Estado de tipo liberal podría crear de por sí las condiciones para el surgimiento de una iniciativa privada vigorosa, constituía una mera ponencia ideológica, sin apoyo alguno en la evidencia histórica.

El desarrollo experimentado por la mayoría de los países subdesarrollados de hoy representa más el resultado de la acción de factores exógenos, que de una vigorosa fuerza interna de renovación. El propio proceso de sustitución de las importaciones, base que sustenta hasta ahora la industrialización latinoamericana, puede visualizarse como un desdoblamiento de la acción dinámica de los factores externos, pues a ellos incumbe la creación del mercado inicial que justificaría las inversiones industriales. En más de una experiencia histórica de países subdesarrollados, el agotamiento de esos impulsos externos directos e indirectos ha coincidido con el deterioro de las tasas de crecimiento, indicación clara de que no existían aún condiciones de autonomía en el proceso de desarrollo.

Una colectividad que se autogobierna y en la que coexisten un intenso anhelo de mejorar las condiciones de vida y la ausencia de un proceso espontáneo de crecimiento económico, tenderá naturalmente a buscar un camino político para resolver su problema de desarrollo; ahora bien, el Estado es el instrumento de que dispone la colectividad para actuar políticamente. Surgen así los diversos enfoques del problema de desarrollo desde un ángulo político, cuya expresión más avanzada son las técnicas de planeamiento.

La acción del Estado como promotor del desarrollo se ejerce en dos planos. En el primero, actúa con miras a crear condiciones propicias al surgimiento de la acción individual creadora del desarrollo. En el segundo, el Estado asume la responsabilidad directa de modificar la aplicación de los recursos productivos, participando más ampliamente en la producción de bienes y servicios. En ambos casos, se produce una modificación de la naturaleza misma de las funciones del Estado con respecto a los patrones liberales, y estas modificaciones solamente se realizan como resultado de alteraciones en el sistema de poder en que se apoya el Estado como institución política.

El planeamiento en la administración y en el gobierno

El planeamiento como esfuerzo ordenador de la acción ante objetivos preestablecidos puede concretarse en dos planos diferentes: primero, como esfuerzo interno de disciplina en la propia acción estatal, con independencia de los fines que ésta persigue; segundo, como esfuerzo externo del Estado, con el fin de racionalizar los procesos económicos, para alcanzar los objetivos de autotransformación que se fija la propia colectividad. En el primer caso, tenemos la planificación como técnica administrativa, en el segundo, como método de gobierno. En calidad de técnica administrativa, la planificación es totalmente neutra, es decir, su racionalidad es puramente formal. Como método de gobierno, expresa una política que contiene una concepción determinada de la acción estatal y que preconiza un grado relativamente avanzado de centralización de las decisiones más importantes referentes a la producción y utilización del ingreso social. Como la centralización de las decisiones en el plano económico sólo se justifica si se tiene en mente una modificación de la estructura económica y social, el planeamiento como método de gobierno sólo puede ser aceptado por una sociedad que tiene el deseo, pero también la posibilidad real, de autotransformarse.

En el plano administrativo, el planeamiento consiste esencialmente en la introducción de principios de organización y de normas racionalizadoras, idénticos por lo general a los que se aplican en las empresas privadas. Estas últimas, por el hecho mismo de estar organizadas con miras a objetivos perfectamente definidos y de que su éxito depende de la medida en que alcancen determinados patrones de eficiencia, han podido acumular una amplia experiencia en materia de organización, axiomatizada hoy en principios normativos de aplicación general. El gran crecimiento de las organizaciones privadas las enfrenta a problemas de jerarquización de la autoridad, definición de funciones, estructuración administrativa, coordinación de decisiones en varios niveles, estímulo a la iniciativa individual en grandes estructuras basadas en la rutina, y otros muchos problemas comunes a la administración pública. El hecho de que en las empresas privadas prevalece una definición más clara de los objetivos y una mayor facilidad para evaluar y verificar los resultados, permite que éstas atesoren una experiencia en técnicas de dirección, organización y control de resultados cuyos frutos tienen aplicación universal; ellas pueden adaptarse sin dificultad a la administración pública, siempre que se tengan en cuenta las normas del derecho administrativo, propias de cada país, vinculadas al sistema de personal y a las operaciones patrimoniales.

La naturaleza y el alcance de la planificación gubernamental están estrechamente ligados a tres factores:

a) al grado de integración de la sociedad;

b) a la estructura de poder y a las funciones que la sociedad asigne al Estado y

c) al grado de eficiencia del gobierno como instrumento de operación del Estado.

En una sociedad con escasa integración económica, en que la mayoría de las decisiones relacionadas con las actividades económicas tiene un alcance apenas local, la plani-

ficación como técnica de gobierno reviste escaso interés. En tales sociedades, la autoridad estatal se diluye necesariamente, y adquieren preeminencia las instituciones políticas locales subordinas e intereses económicos también locales. En la medida en que la integración económica avanza y en que se incorpora al mercado un número mayor de actividades, aumentando la movilidad de los factores y creando vínculos de interdependencia entre un número creciente de unidades económicas, en esa medida, decimos, se extiende el radio de acción de cada decisión económica y surge la posibilidad de intervenir en los procesos económicos de posición estratégica. En una economía de subsistencia, cuyo movimiento de ingreso monetario es muy reducido, la posibilidad de aplicar el planeamiento como técnica de gobierno está prácticamente excluída. En este caso, la acción de las autoridades centrales, debería orientarse a modificar la estructura económica y social misma. Esa reconstrucción estructural, que debería asumir el carácter de una verdadera revolución social planificada, difícilmente podría sobrevenir sin el apoyo de un sistema de poder ajeno a la propia sociedad en vías de transformación. Un ejemplo de esa situación especial es el caso de una región que haya permanecido rezagada respecto de otras de mayor importancia económica y social, en la que se realiza una reforma agraria por imposición del gobierno central.

El grado de integración económica de una sociedad es uno de los factores que determinan el sistema de poder en que se apoya el Estado. Sin embargo, existen otros muchos factores de igual importancia. El régimen de tenencia de la tierra es uno de ellos, y su importancia es proporcional a la participación de la agricultura en la economía. La naturaleza del sector externo, en el que pueden prevalecer exportaciones mineras o agrícolas controladas o no, por empresas extranjeras, tiene significación decisiva. El grado de industrialización y la existencia de un sector fabril productor de bienes de capital, afectan también apreciablemente el sistema de instituciones en que se apoya el poder político. Todos esos factores y algunos otros actúan dentro de un marco político-jurídico, que a su vez incorpora el influjo importante de las tradiciones acumuladas en la historia de un pueblo.

Las funciones que la sociedad asigna al Estado están vinculadas estrechamente al sistema de poder que torna factible la acción de ese mismo Estado. Como muchas de las aspiraciones colectivas vinculadas al diálogo político no tienen posibilidades de materializarse dentro de la constelación de fuerzas dominantes en determinado momento; el análisis de la estructura del poder que respalda cada gobierno es fundamental, si se pretende delimitar el campo de lo posible en que se realiza la acción planificadora. Consideremos el caso de un país cuyo sistema de banca central está bajo el control de instituciones financieras privadas. Evidentemente, en ese país el Estado no tiene capacidad de acción suficiente para orientar con independencia los procesos económicos básicos. Lo mismo podría decirse de una economía en que la política de créditos y precios relacionada con los productos de exportación esté fuera del alcance estatal.

Por último, el planeamiento está limitado por la propia eficacia operacional del Estado. Así, la inexistencia de un sistema adecuado de banca central, de un mecanismo fiscal suficientemente flexible, de un sistema de crédito especializado, de medios de comunicación eficaces, de una administración de justicia de eficiencia mínima, de una administración central que ostente un mínimo de racionalidad (para citar sólo algunos requisitos esenciales), constituye un impedimento para la introducción de un planeamiento eficaz como método de gobierno.

La decisión de subordinar la acción del Estado a la disciplina de la planificación constituye en sí un hecho condicionado históricamente. No es por azar que se abandonan las formas tradicionales de gobierno, en que la improvisación permite satisfacer intereses privados no siempre confesables, para sustituirlas por una disciplina que hace impersonales la mayoría de las decisiones, obliga a claras definiciones de objetivos, revela a la opinión pública la multiplicidad de motivaciones que fundamentan las decisiones del gobierno, y permite percibir la responsabilidad que a éste cabe en la distribución de la carga tributaria y de los beneficios del desarrollo.

En cada caso concreto es necesario identificar las causas principales que llevaron a adoptar la planificación para establecer la naturaleza y profundidad de las medidas pertinentes. Así, quizás se adopte al comprender los grupos dirigentes de un país que para enfrentar determinada situación (la reconstrucción de la economía luego de una guerra, las consecuencias de una gran crisis económica, las perspectivas políticas internacionales inciertas) conviene dar al Estado una mayor responsabilidad en la orientación del proceso económico. Un caso totalmente diferente es la hipótesis de la ascensión al poder de grupos dirigentes portadores de un programa de reconstrucción social, libre de compromisos con la anterior estructura de poder. En el primer ejemplo la planificación será mitigada o tendrá un mínimo de repercusiones en el sistema institucional existente. En el segundo, entrañará profundas modificaciones del sistema, lo que evidentemente no había de producirse por medios convencionales.

La hipótesis más corriente respecto a la introducción del planeamiento en un país subdesarrollado no encuadra en ninguno de los ejemplos citados. Prevé más bien un proceso político enraizado en dos hechos que tienden a generalizarse. El primero es la conciencia que masas crecientes de la población adquieren de lo precario de sus condiciones de existencia. En la mayoría de los países subdesarrollados, un proceso rápido de urbanización ha permitido que enormes grupos de seres humanos en precarias condiciones de vida, dispersos antes en los campos o integrados socialmente en unidades semipatriarcales, se aglutinen y adviertan su propia situación. El segundo hecho es la admisión, aun en las clases dirigentes, de que, abandonados al "desarrollo espontáneo", los países subdesarrollados están condenados a formar un "proletariado internacional", cuya posición relativa será cada vez más precaria.

La combinación de estos dos hechos está gestando en la mayoría de los países subdesarrollados, una creciente tensión psicosocial con amplias repercusiones en la esfera política. En líneas generales, las masas urbanas no están en condiciones de participar en el diálogo político ni de traducir sus inquietudes en una programática. Con todo, la sola existencia de las tensiones referidas constituye un factor básico de condicionamiento para todo proceso político, pues crea condiciones favorables a la incursión de líderes carismáticos que ponen en jaque los esquemas tradicionales de la dominación política. La búsqueda de una solución al problema de subdesarrollo se convirtió así en el centro de toda brega política, exigiendo de los grupos dirigentes una definición de propósitos y una exposición de medios para conseguirlos, lo que los ha conducido inexorablemente hacia el planeamiento.

Como la propia lógica interna del proceso político impulsa a casi todos los grupos que se disputan el poder a aceptar la planificación como método de gobierno, es natural que ésta corra el riesgo de verse desposeída de todo contenido preciso, para transformarse en una nueva retórica. De aquí que sea fundamental establecer con precisión las líneas básicas de la estructura de poder en el país en desarrollo dado, para poder atribuir un sentido exacto a lo que pretende un gobierno que decide adoptar el planeamiento como método de trabajo. Sólo así será posible pasar de la enunciación vaga de objetivos a la acción práctica. Y la acción práctica comprende reformas de índole política y reorganización administrativa, sin las cuales el planeamiento no saldrá del plano de la retórica y la gesticulación.

Preparación del Estado para la planificación

Vimos ya que la aceptación del planeamiento en los países subdesarrollados emana de un anhelo profundo de modificar la estructura económica y social, para permitir el mejoramiento efectivo y permanente de las condiciones de vida del pueblo, y de la conciencia de que esas modificaciones pueden lograrse mediante la acción estatal. En esta forma, la planificación en su primera fase debe entenderse como una estrategia para la reconstrucción de la estructura económica y social. Sólo en una fase más avanzada se transforma en un simple esquema ordenador de las actividades económicas dentro de un marco institucional perfectamente establecido.

La reconstrucción estructural misma constituye un proceso que requiere un período más o menos prolongado. Con ella se pretende alcanzar, en forma orientada racionalmente, los objetivos que las revoluciones han permitido alcanzar otras veces con un elevado costo social: la remoción de estructuras inflexibles que impiden al sistema económico y social utilizar con eficacia su potencial de crecimiento. Para definir una estrategia de reconstrucción social es preciso realizar ante todo un diagnóstico cuidadoso de la situación económica y social en que se encuentra el país. Sin ese conocimiento no será posible señalar las causas del subdesarrollo, del dinamismo insuficiente de la economía, y menos aún disponer de elementos de juicio que fundamenten una política de desarrollo.

El diagnóstico cuyo objetivo sea el indicado en líneas precedentes no podrá limitarse al estudio de estadísticas, de series macroeconómicas o de fenómenos de coyuntura. Exige también un estudio meticuloso de la distribución del ingreso, de los centros de decisión que rigen el sistema económico, de las instituciones privadas a cargo de la organización de la producción y su financiamiento, de las instituciones públicas cuyas decisiones afectan al sector económico, del grado de conocimiento de los recursos naturales, de la capacidad de las instituciones encargadas de la formación de personal especializado, y en fin, de todas aquellas informaciones que pueden contribuir a esclarecer los aspectos estructurales de un sistema económico, las fuerzas dinámicas que determinan su crecimiento, y aquellos elementos que crean resistencia al cambio y entorpecen la capacidad inventiva de la población.

El diagnóstico sirve de base para formular la política de desarrollo, que en esta primera fase debe constituir una estrategia de transformación estructural. Al comienzo, esa política está encaminada a un conjunto de reformas que deberá capacitar al Estado para llevar a cabo esas transformaciones. En otras palabras, la sociedad, por medio de actos políticos, deberá transformar al Estado a fin de que éste, a su vez, pueda dar comienzo a un proceso de transformación de la propia sociedad. En esta forma, al reformar al Estado, la sociedad pone en marcha un proceso de autotransformación, cuyos objetivos están establecidos en la política de desarrollo.

Admitiéndose que uno de los objetivos estratégicos es elevar la tasa de crecimiento del producto social por encima de cierto nivel en determinado plazo y asegurar que los frutos del desarrollo beneficien a la gran masa de la población, gracias a la reducción progresiva de las desigualdades de los niveles de vida dentro de la sociedad, podrá definirse en términos precisos, a partir del diagnóstico de la situación presente la finalidad que se persigue con la modificación de la estructura económica y social. En realidad, se trata de establecer objetivos de tipo operacional, a ser alcanzados por medio de modificaciones del orden jurídico y de la acción administrativa. Esos objetivos pueden ser de este tipo:

a) Elevación de la tasa de inversión;

b) Reorientación de esas inversiones;

c) Utilización más intensiva de la capacidad productiva existente;

d) Modificación en la composición de las importaciones;

e) Aumento o disminución del coeficiente de importaciones;

f) Aumento relativo, en el producto social, del sector público;

g) Aumento del consumo colectivo en detrimento del privado;

h) Aumento relativo de los gastos por concepto de formación de personal especializado y de investigación de recursos naturales;

i) Reducción del subempleo de mano de obra, mediante el aprovechamiento más intenso del capital disponible.

Un conjunto de objetivos de esa especie, que se lograría gracias a una acción coordinada sobre el conjunto del proceso económico, puede provocar modificaciones cumulativas, en determinada dirección, de toda la estructura económica y social. Para hacer efectiva la aplicación de las medidas necesarias a la consecución de esos objetivos operacionales, habrá que actuar en dos planos: primeramente en el político-jurídico y en seguida en el político-administrativo.

Situemos primeramente el problema en el plano político-jurídico. El marco institucional dentro del cual opera una economía resulta de una cristalización de normas jurídicas que sancionan determinadas formas de comportamiento y protegen ciertas constelaciones de intereses. Cuando se habla de modificar una estructura económica y social se pretende, en última instancia, alterar ciertas formas de conducta, con el probable rompimiento de constelaciones de intereses largamente arraigados y legalmente sancionados. Consideremos concretamente uno de los objetivos operacionales mencionados: la utilización más intensiva de la capacidad productiva existente. La elevación de la oferta de alimentos o de productos de exportación —dos objetivos básicos en cualquier política de crecimiento económico de un país subdesarrollado— exige casi siempre una utilización más racional de los recursos de tierra y mano de obra disponibles en el campo. Se trata, fundamentalmente, de usar en mejor forma los factores de oferta elástica a corto plazo para aumentar la disponibilidad de capital —factor escaso— a plazo medio, y alcanzar formas más complejas de organización de la producción. Sin embargo, el tipo de empresa agrícola predominante puede constituir un grave escollo para esa política. En casos extremos, la empresa agrícola puede derivar su propia existencia de formas irracionales de empleo de una mano de obra abundante, o puede estar tan inadecuadamente estructurada —minifundio o latifundio— que sea impracticable, al nivel técnico existente, una utilización más racional de los factores disponibles. Ahora bien, la situación existente tiene como contrapartida una determinada estructura social que se apoya en normas jurídicas, las cuales deben ser alteradas en forma tal de hacer posible una acción administrativa orientada hacia la transformación de la estructura.

Las modificaciones en el marco jurídico constituyen tan sólo el punto de partida de transformaciones que, en algunos casos, resultan de la iniciativa privada espontánea, pero que las más de las veces exigen la acción del Estado en el plano administrativo. Así, ciertas medidas de carácter fiscal o crediticio pueden inducir a la iniciativa privada a modificar la orientación de sus inversiones o a extender turnos de trabajo utilizando más intensamente la capacidad productiva existente. En estos casos, la acción administrativa del Estado consiste en observar y medir los resultados obtenidos. Sin embargo, las modificaciones estructurales de mayor significación para el desarrollo exigen una acción administrativa en profundidad. El caso de la modificación de la estructura agraria es un ejemplo conocido. Para pasar de un tipo de unidad de producción a otro más racional, teniendo en cuenta los bajos niveles técnicos que privan en las agriculturas subdesarrolladas, es necesaria una compleja acción administrativa, ejercida en un largo período.

La implantación del planeamiento —concebido como una política capaz de asegurar la superación del subdesarrollo— no será posible si no se superan esos obstáculos de naturaleza jurídica y operacional. La lucha en el plano político-jurídico es más espectacular, pues tiene lugar en los órganos de deliberación que están directamente a la vista de la opinión pública. No obstante, las victorias obtenidas en ese plano pueden ser muy engañadoras. Como la capacidad operacional del propio Estado es precisamente el punto más débil en los países subdesarrollados, el éxito de la planificación dependerá en gran medida de la reforma del aparato administrativo, la cual puede considerarse como condición previa para el éxito de todas las demás reformas.

Preparación de la administración para el planeamiento

Una vez creadas en el plano político las condiciones para el planeamiento —vale decir, iniciadas las modificaciones en el marco institucional que capacitarán al Gobierno para el pleno ejercicio de la política de desarrollo implícita en el planeamiento— será necesario adecuar la administración a sus nuevas funciones. La administración es el instrumento operacional del principal centro de decisiones del Estado, a

saber: el Poder Ejecutivo. La eficacia del Estado para llevar cualquier política a la práctica —y particularmente una de reformas— depende, en último término, del rendimiento que los comandos políticos obtienen de la maquinaria administrativa. Sin embargo, sería erróneo imaginar que las relaciones entre la administración —instrumento de ejecución— y los centros de mando político del Estado son unívocas, cabiendo a éstos establecer directivas y a aquélla ejecutar tareas concretas. En realidad, gran parte de lo que deciden los órganos de gobierno constituye una simple aceptación de sugestiones emanadas de la administración, lo que será tanto más cierto cuando se adopte la planificación como técnica de gobierno. Por la creciente complejidad de la acción del Estado, las decisiones de carácter político deberán apoyarse en meticulosos estudios de la realidad, que sólo la administración estará capacitada para realizar. Sobre la base de esos estudios técnicos, y aprovechando el asesoramiento permanente de las dependencias administrativas, los órganos de gobierno puden formular las políticas en cada sector específico. En la medida en que se avanza en el campo de la política de decisiones tópicas y aisladas a las complejas cadenas de decisiones implícitas en el planeamiento, va siendo más necesaria una estrecha articulación entre las dependencias administrativas y los órganos de decisión gubernamental. Aumenta así la responsabilidad de la administración, cabiéndole una participación creciente, aunque indirecta en la formulación de la política. Y justamente para capacitarla en el ejercicio de estas nuevas funciones, así como para incrementar su eficacia como instrumento ejecutivo, es preciso reformar la administración si se pretende implantar con éxito las técnicas de planeamiento gubernamental.

La reforma administrativa a la que nos venimos refiriendo debe incluir los siguientes puntos esenciales:

1. Creación de un sistema de planificación, entendiéndose por tal la institución de un conjunto de órganos articulados, central, sectoriales y regionales, con responsabilidad de formular, reformular y vigilar la ejecución del plan de acción que corresponde llevar a cabo a la administración, una vez que ha sido transformado en política por los órganos de decisión gubernamental;

2. Creación de un sistema de presupuesto por programa, entendiéndose por tal la institución de un conjunto de órganos articulados (central, sectoriales y regionales) con la responsabilidad de elaborar el plan financiero, con vistas a permitir un control efectivo de la ejecución de los planes y una evaluación de los resultados en función de los costos sociales;

3. Creación de un sistema de estadística, entendiéndose por tal la institución de un conjunto de órganos articulados (central, sectorial y regionales) con la responsabilidad de recolectar y elaborar todas las informaciones de carácter cuantitativo de que necesita el Estado y otras instituciones, como base para el conocimiento de la realidad social sobre la cual actúan;

4. Creación de un servicio civil, entendiéndose por tal la institución de un sistema de personal basado en el mérito individual, capaz de ofrecer a quienes lo integran oportunidades de una carrera personal que aproveche al máximo su capacidad y les permita alcanzar un *status* social adecuado, y de proporcionar al Estado un cuerpo de servidores leales a la causa pública, competentes y eficientes;

5. Creación de un conjunto de órganos ejecutivos centralizados, estructurados funcionalmente, capacitados para la prestación de todos aquellos servicios de carácter permanente, de responsabilidad directa del Estado, y de todas aquellas actividades que constituyen los medios de la acción propia del Estado;

6. Creación de un conjunto de órganos ejecutivos descentralizados, articulados funcionalmente con la administración centralizada, capacitados para la ejecución y operación de obras, servicios y empresas, de preinversión, inversión, utilidad pública o producción de bienes, siempre que convenga a los objetivos de desarrollo ampliar la esfera de acción del Estado;

7. Creación de un conjunto de órganos de carácter deliberativo y ejecutivo, descentralizado, directa o indirectamente articulados con las instituciones económicas de carácter privado, capacitados para ejercer una acción orientadora, supervisora y controladora de las actividades económicas en su conjunto, en el campo monetario, fiscal, de salarios, de formación de precios y de balance de pagos.

Una reforma administrativa de ese género tendrá necesariamente que apoyarse en una definición clara de todas las funciones que la sociedad atribuye al Estado, sean o no parte de la problemática del desarrollo económico y social. Sin esa visión de conjunto, no será posible reestructurar la máquina del Estado conservándole la unidad necesaria. Las reformas parciales, realizadas sin esa visión de conjunto, reducen la eficacia de la máquina administrativa, provocando una duplicación de esfuerzos y roces internos. Las múltiples funciones que desempeña el Estado moderno pueden resumirse en unos pocos encabezamientos genéricos:

a) Administración general y hacienda pública;

b) Seguridad nacional;

c) Relaciones exteriores;

d) Administración de justicia;

e) Promoción del bienestar público y desarrollo económico y social.

Para ejecutar esas funciones, el Estado dispone de dos sistemas administrativos: uno centralizado y el otro descentralizado. Tanto el uno como el otro comprenden órganos de carácter deliberativo y órganos de carácter ejecutivo.

El desempeño de las funciones tradicionales del Estado, que abarcan los cuatro primeros de los cinco rubros anotados anteriormente, constituyen la responsabilidad principal de la administración directa. La centralización administrativa permite una disciplina jerárquica más rígida y una unidad de mando más estricta. En el desempeño de esas funciones debe prevalecer una rigurosa mentalidad pública, entendiéndose por tal la conciencia de que esos servicios son el Estado mismo. Los criterios de eficiencia, aunque fundamentales, no deben privar sobre el espíritu de servicio público. Con respecto a ese tipo de administración, el planeamiento se resume en un esfuerzo de racionalización formal, dentro de las normas aceptadas de organización del trabajo, las cuales se aplican allí donde sean compatibles con la naturaleza del servicio. Así, en las relaciones exteriores, en la administración de justicia, en las organizaciones militares, los aspectos rituales pueden ser de importancia fundamental, por más irracionales que parezcan desde el punto de vista de los padrones corrientes de eficiencia.

La transformación más profunda de las funciones del Estado y donde asumen una mayor complejidad es en lo que toca a la promoción del bienestar público y del desarrollo económico y social. En su fase inicial, esas funciones fueron desempeñadas por el Estado en la forma tradicional de administración centralizada. Sin embargo, al diversificarse fueron perdiendo su carácter de atributos específicos del Estado, para penetrar en campos tradicionalmente ocupados por instituciones de derecho privado. Por otro lado, esa misma diversificación y extensión fue exigiendo nuevas formas de organización administrativa, no siempre compatibles con el rígido sistema jerárquico y las normas de derecho público que rigen la administración centralizada. En una primera fase el Estado se fragmentó, creando entidades de derecho público, con poder de mando, aunque con existencia autónoma. Esa descentralización formal, sin embargo, no resultó suficiente. Para actuar directamente en determinados sectores económicos, el Estado tuvo que alcanzar un grado de descentralización que no era compatible con la preservación de las normas de derecho público. Sólo una amplia delegación de autoridad permitía alcanzar efectivamente esa descentralización. Y una delegación de autoridad de ese orden exigía romper la estructura del propio Estado, llevándolo a actuar a través de instituciones de derecho privado.

El sistema de administración descentralizada, con sus órganos autónomos y sus empresas públicas regidos por normas de derecho privado, pone en evidencia el extraordinario esfuerzo que viene realizando el Estado moderno a fin de capacitarse para cumplir sus nuevas funciones. Por

ese medio, se intenta combinar el espíritu público, que debe estar presente en el ejercicio de toda función estatal, con la eficacia operacional que han alcanzado las organizaciones privadas. Sin esa eficiencia operacional, la acción del Estado como promotor del desarrollo no podría alcanzar la penetración necesaria en la estructura social, o lo haría a costos demasiado elevados.

El sistema de planificación

Consideremos ahora más directamente la acción del Estado como promotor del bienestar público y del desarrollo económico y social. Sólo con respecto a estas actividades cabe hablar, en rigor, de planificación. Al administrar justicia, el Estado está realizando una tarea que se agota a sí misma, que se asimila fácilmente a una rutina. La promoción del desarrollo, por el contrario, constituye una acción que sólo puede ser evaluada por sus proyecciones hacia el futuro, lo que exige una estrategia. La planificación es, en esencia, un esfuerzo para hacer explícita esa estrategia.

Veamos ahora cómo definir más precisamente las actividades del Estado en la promoción del bienestar público y del desarrollo. Esas actividades pueden agruparse en los siguientes renglones:

a) Formulación de políticas: planes a corto, mediano y largo plazo;

b) Preinversiones orientadas al perfeccionamiento del factor humano: educación, salud;

c) Preinversiones destinadas al conocimiento del potencial de recursos naturales;

d) Inversiones en infraestructura: transportes, energía, obras hidráulicas, urbanismo, habitación, saneamiento;

e) Inversiones ligadas directamente a la economía reproductiva: agricultura, industrias, minería;

f) Acción orientadora, supervisora y controladora de la actividad económica en su conjunto: política monetaria, fiscal, de salarios, de precios, de balance de pagos.

La acción estatal se realiza simultáneamente en varios planos: primeramente, coordinando la actividad del sistema económico en su conjunto (renglón f); en segundo lugar, perfeccionando los factores de la producción con miras a su eficiencia futura (renglones b y c); en tercer lugar, ampliando las bases del sistema económico y social (renglón d); y, por último, orientando e intensificando las inversiones directamente creadoras de capacidad productiva (renglón e). La planificación constituye una tentativa de coordinación del esfuerzo realizado simultáneamente en todos esos sectores (renglón a).

Para poder coordinar la acción del Estado, que se manifiesta simultáneamente en las múltiples direcciones indicadas, es preciso que ella derive de un conjunto de directrices en un plano general de desarrollo. Esas directrices son transformadas en programas operacionales por los organismos componentes del sistema de planificación, que deben integrarse en los distintos escalones de la maquinaria administrativa, sea ésta centralizada o descentralizada.

El organismo central del sistema de planeamiento debe estar encabezado por un directorio (Comisión Nacional de Planeamiento) presidido por el Jefe del Gobierno e integrado por todos aquellos elementos que le están directamente subordinados y tienen ingerencia en el desarrollo económico y social. Por su propia naturaleza, el directorio no podrá reunirse ordinariamente más de dos o tres veces al año. Sus reuniones deberán estar ligadas a la aprobación del plan o a su reformulación anual en el nivel del Poder Ejecutivo, y a la comprobación de sus resultados generales. A su vez, cada organismo integrante de la Comisión Nacional de Planeamiento debe contar con un organismo propio de planificación, cuyo jefe deberá integrar una de las siguientes comisiones especializadas que forman el organismo nacional de planeamiento:

a) Comisión de planeamiento global y definición de metas;

b) Comisión de preinversiones ligadas al factor humano;

c) Comisión de preinversiones ligadas a los recursos naturales;

d) Comisión de inversiones infraestructurales;

e) Comisión de inversiones directamente productivas;

f) Comisión de coordinación de la actividad económica.

Presidirá las reuniones de esas comisiones especializadas el ministro de Planificación, a quien atañe la dirección de la secretaría técnica del organismo central de planeamiento. Por su parte, éste constará de seis departamentos técnicos, además de un organismo propio de administración general y de las asesorías jurídicas y de operaciones internacionales. Los seis departamentos técnicos abarcarán los campos de acción de las comisiones especializadas que se mencionaron en párrafo anterior.

En las reuniones de las comisiones técnicas, el ministro de Planificación podrá ser reemplazado por el director del departamento especializado respectivo del organismo central de planeamiento. Esas reuniones deberán celebrarse dos veces por mes, dedicándose una de ellas a debatir la formulación o reformulación de planes específicos, y la otra a conocer la ejecución del plan. Basándose en los resultados de esas reuniones, el ministro de Planificación presentará un informe bimestral sobre la marcha del plan al Presidente de la República, acompañando las indicaciones que, al ser aprobadas por el Presidente, se convertirán en recomendaciones explícitas y precisas para los ejecutores del plan.

Cada organismo cuyo dirigente integre la Comisión Nacional de Planeamiento contará con un sistema interno propio de planificación, con un directorio y una secretaría ejecutiva. Así, por ejemplo, en el Ministerio de Transportes habrá una comisión interna de planificación que se reunirá mensualmente, presidida por el ministro de Estado respectivo. La secretaría técnica de esa comisión estará dirigida por un funcionario responsable directamente ante el ministro. La comisión de planeamiento del Ministerio de Transportes estará constituída por los directores de los departamentos pertinentes (carreteras, vías férreas, vías de navegación, etc.), y cada departamento tendrá su propio organismo de planeamiento, cuyos jefes se reunirán poriódicamente, bajo la supervisión del director de la secretaría técnica de la comisión de planeamiento del ministerio.

La Comisión Coordinadora de la actividad económica tiene como responsabilidad principal establecer directivas que permitan integrar las políticas de corto plazo con los objetivos de largo plazo del plan. De este modo, las normas de la política de salarios se establecerán en función de los objetivos de estabilidad y desarrollo. Lo mismo ocurrirá con respecto a la política crediticia, de inversiones extranjeras, etc. Esas normas servirán de pauta a la acción de los distintos organismos que tengan responsabilidades en tales sectores. Algunos organismos descentralizados, tales como el Banco Central, la Comisión Nacional de Precios y otros que no participan en la Comisión Nacional de Planeamiento, por no estar directamente subordinadas al Presidente de la República, deben integrar la comisión especializada respectiva, dada la responsabilidad que les corresponde en la política de estabilización.

La comisión de metas globales establecerá el marco dentro del cual trabajarán las demás comisiones técnicas. Dentro de esa comisión surgirán los problemas más complejos de la política de desarrollo, como la elección entre preinversiones (de efectos a más largo plazo) e inversiones (de efectos más inmediatos), la importancia relativa de las inversiones de carácter social, las directrices respecto a la distribución de los frutos del desarrollo, etc.

La eficiencia del sistema de planeamiento dependerá directamente de su integración con la maquinaria administrativa. Planear deberá ser parte de toda actividad administrativa vinculada al desarrollo. Sin esa integración, los organismos de planeamiento se convertirán tarde o temprano en apéndices estériles de antiguas organizaciones rutinarias.