

INT-0667

~~CEPAL/ILPES (0667)~~

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
NACIONES UNIDAS CEPAL- PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS ECLAC UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES CEPALC PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES



ILPES

PRIMER ENCUENTRO LATINOAMERICANO SOBRE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y GESTION PUBLICA: "LA DEMOCRACIA FRENTE  
AL RETO DEL ESTADO EFICIENTE"

Buenos Aires, Argentina, 23 al 26 septiembre 1987



LOS ENLACES NECESARIOS ENTRE PLANIFICACION Y GESTION  
PUBLICA: "PERSPECTIVAS DESDE LA PLANIFICACION"

Juan M.F. MARTIN

XXV AÑOS DEL ILPES

## Introducción

Es casi un lugar común, tanto insistir en la insuficiente relación entre planificación y gestión pública -que revela la experiencia gubernamental de la región-, como destacar la necesidad de articular ambos componentes para incrementar la capacidad de gobernar.

A menos que realicemos un esfuerzo eficaz para identificar las causas de esa insuficiencia, y de que generemos una profunda voluntad política de cambio, continuaremos debatiéndonos entre un no ser y un querer ser. Dilucidar el problema y situarlo como uno de los temas principales de la agenda gubernamental son condiciones necesarias, pero no suficientes. También deberemos agilizar y acentuar el proceso de renovación conceptual, técnica y de procedimientos en marcha, para contribuir con mayor eficacia a un mejor desempeño gubernamental. Sin embargo, claridad en la definición del problema y voluntad política son dos condiciones imprescindibles para construir viabilidad a una estrategia de cambio.

Por consiguiente, organizaré mi exposición presentando nuestros puntos de vista en relación con tres preguntas básicas.

¿ Cuáles han sido los enfoques prevalecientes en Planificación y en Administración Pública, que han entorpecido una adecuada articulación y su incorporación efectiva a la gestión del gobierno ?

¿ Qué desarrollos actuales hacen hoy más necesario y cuáles más posible, imaginar una mayor articulación, y una mejor integración ?

¿Cuál es la agenda de problemas que requieren atención preferente desde esta óptica ?

Como corresponde a esta exposición privilegiar el análisis desde la perspectiva de la planificación, haré sólo referencias marginales imprescindibles al enfoque desde un punto de vista administrativo.

## 1. Los enfoques tradicionales de planificación y gestión.

La trilogía sujeto-objeto-entorno del modelo tradicional de planificación, provee un punto de partida para explicar, esquemáticamente, la escasa articulación entre planificación y gestión. Este modelo supone un sujeto de planificación (el aparato gubernamental), que pretende gobernar un sistema (el objeto de planificación), con restricciones impuestas por las condiciones del entorno del sistema.

Así, para el enfoque tradicional de planificación el aparato gubernamental es destacado como sujeto único, mientras que, para el enfoque administrativo, aquél pasa a ser su objeto de análisis. El primero, no puede encarar con éxito la interacción entre los múltiples actores relevantes en un proceso de planificación, situados tanto al interior del propio sujeto (aparato gubernamental), como en el objeto (realidad económico-social) y en el entorno (sistema internacional). El segundo, omite la relación fundamental entre misión y organización, cuando centra su análisis en el funcionamiento administrativo de la burocracia estatal.

Así, aunque ambos consideran al aparato gubernamental desde posiciones diferentes y potencialmente complementarias, la posibilidad de articularlas se inhibe por la aproximación formal y normativa, que caracteriza a ambos enfoques y que desemboca, respectivamente, en la producción de un Plan-Libro y en la propuesta de un Libro de la Reforma Administrativa.

En el caso de la planificación podrían señalarse varios factores restrictivos, en su aproximación tradicional <sup>(1)</sup>, como escollos para lograr una articulación adecuada con la gestión pública. Sin embargo, sólo destacaremos tres.

Uno, la concepción de que planificación en una economía mixta es el opuesto de mercado, o una camisa de fuerza para las decisiones descentralizadas.

Dos, la idea de que planificación es una actividad básicamente orientada hacia el futuro, descuidando el hecho de que el futuro se construye en el presente.

Tres, la visión de planificación monocentrada en un sujeto homogéneo: el aparato gubernamental, lo cual dificulta encarar procesos activos para articular y contrarrestar intereses en situaciones de poder compartido.

---

<sup>1</sup> Cabe aquí reconocer una variedad amplia de experiencias nacionales. Las críticas se orientan hacia los rasgos básicos del enfoque que, por lo dicho, ha dado origen a prácticas diversas en cada país.

Estos tres factores -acumulados en sus consecuencias- han desdibujado el ejercicio de la planificación, aislándola del proceso decisorio efectivo y transformándola, con frecuencia, en un mero ritual. El costo de esta deformación es una reducción en la capacidad de gobernar. La ineficacia de la planificación estimula un estilo de gobierno dominado por la falta de previsión, y que sólo puede dar respuestas, inmediatistas o tardías, a aquellos problemas que se evidencian como insostenibles. Este cálculo, improvisado en la coyuntura, se convierte en una alternativa superficial a la planificación ineficaz.

## 2. Las urgencias históricas.

La vulnerabilidad producida por la crisis ha evidenciado, durante los últimos años, una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas. En particular, el peso abrumador de los problemas inmediatos de la crisis ha conducido a los países, en la práctica, hacia una cierta negligencia respecto del futuro y, así, a soslayar en los hechos la nueva dinámica económica y social que está en marcha, sobre todo en los centros neurálgicos del sistema internacional.

Este contexto condiciona de una manera enteramente nueva las estrategias viables para los países de la región. Sólo la obsecación o el pensamiento rutinario puede continuar insistiendo en que los problemas no han cambiado. Así, por ejemplo, ya no se trata sólo de identificar nuevas líneas de especialización productiva, o de ajustar las antiguas. Se trata más bien de conferir flexibilidad a la estructura productiva de cada país para maximizar su capacidad de adaptación permanente, ante los cambios desfavorables y frente a las oportunidades que también ofrece un marco externo volátil y turbulento.

Esta transformación profunda de nuestras sociedades, con sectores mayoritarios económicamente agobiados por la crisis y con sistemas político-institucionales de desarrollo precario, requiere administrar con extremo cuidado el equilibrio inestable de compromisos entre las distintas fuerzas sociales, con capacidad para sustentar un proyecto nacional. En este contexto no es casual que la participación social comience a ser apreciada, no sólo como un valor propio del sistema democrático, sino también como un requisito técnico para elevar la eficiencia social del gobierno.

Aquella transformación también requiere elevar el nivel técnico de la discusión política. Las opiniones encontradas, derivadas de apreciaciones distintas de cada situación y de la direccionalidad del cambio deseado, constituyen discrepancias legítimas en un sistema democrático. Pero, al mismo tiempo, su presencia exige responsabilidad colectiva por parte de los diversos actores, tanto políticos como sociales. Resolver una de las dificultades clave en el presente requiere comprender que, si bien el perfeccionamiento de los cuadros dirigentes es un resultado esperable del ejercicio de la institucionalidad democrática, es también una condición para la propia estabilidad del sistema. El esfuerzo por clarificar opciones, por examinar sus implicaciones, por explorar consensos y disensos, por concertar acuerdos que permitan transformar variantes en opciones de desarrollo, tiene que ser un objetivo común, compartido y respetado por todos.

Ambos requerimientos sólo pueden ser encarados satisfactoriamente en el marco de una planificación de largo plazo, que considere explícitamente los problemas éticos y políticos asociados con la asignación intertemporal de los recursos. En la medida que la planificación es parte de nuestra capacidad para ejercer poder sobre el futuro, se impone su rescate como técnica de gobierno, con sus inseparables dimensiones política, económica y social. Esta visión trasciende, sin duda, los problemas ordinarios de la administración pública y es distintiva de la planificación.

La transformación de nuestras sociedades también requiere aumentar la capacidad de conducción, uno de cuyos requisitos es fortalecer al Estado. Aquí se impone un cambio radical de enfoque. En el ambiente latinoamericano, esta discusión ha estado oscurecida por el reduccionismo de equiparar fortaleza con tamaño.

La delimitación de las áreas pública y privada ha sido un tema de controversia frecuente en América Latina, acentuada -más recientemente- por conocidos desarrollos en algunas naciones industrializadas. Así, los países de la región enfrentan el desafío de una ofensiva, esgrimida con insistencia por organismos y grupos externos, que pone el acento en la necesidad de desregular la economía y propender a una creciente privatización.

Esta ofensiva se fundamenta en una visión que asigna todas las bondades al sector privado y todos los defectos al sector público, omitiendo importantes evidencias de la complejidad en el funcionamiento real de las economías mixtas, sobre todo en el caso de los países en desarrollo.

Si bien la aplicación dogmática e indiscriminada de este enfoque tiene que ser confrontada, el tema de la interacción pública-privada debería ser cuidadosamente analizado -en el contexto de cada situación nacional- por dos tipos de razones.

**La primera** es de carácter político: la consideración de que todo debe provenir, o debe ser solucionado, por la iniciativa estatal es contradictoria con el concepto mismo de economía mixta; genera comportamientos sociales pasivos y dependientes, poco comprometidos con la realidad, con indeseables reducciones en la creatividad, iniciativa y responsabilidad de los distintos actores nacionales.

La segunda es de carácter técnico: el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado técnico, económico y financiero muy complejo y diversificado. Por ello, impone demandas al Gobierno Central para su dirección y gestión efectivas, muy por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, organizacionales y financieros.

Situar el problema de la interacción privada-pública en un marco adecuado, requiere aceptar que nuestras economías exhiben visibles signos de ineficiencia global, tanto en el sector público como privado, en un círculo de relacionamiento perverso. Por consiguiente, no parece la mejor aproximación apuntar sólo a la falta de eficiencia en el sector público; habría que poner el acento en la necesidad de incrementar la eficiencia global (privada y pública) de la economía, para mejorar su competitividad externa y para racionalizar su funcionamiento interno. Desde esta óptica avanzaría con mayor solidez la reforma del sector público. La presión hacia la desregulación y privatización podría reorientarse para transformar lo estatal en público y, así, democratizar más el diseño y la gestión de las políticas públicas.

Indudablemente, es necesario un serio esfuerzo de imaginación e iniciativa para lograr soluciones aceptables y viables. Sin embargo, aún si se alcanzan éxitos importantes en el proceso de privatización, transferencia, descentralización, etc., es realista pensar que subsistirá un sector público amplio, lo cual obliga, al mismo tiempo, a continuar y acrecentar el esfuerzo de modernización y mejora del desempeño gubernamental.

Para ello será necesario abandonar concepciones de Estado y Sociedad viciadas de formalismo e inconsistentes con la complejidad de la realidad. El aparato gubernamental no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo -mecánicamente- a un diseño planificado y coherente. En la medida en que sus varios centros de decisión dividen lealtades en torno a propuestas, intereses y proyectos diversos, se compromete la homogeneidad de las políticas, la coherencia global y la coordinación de las decisiones, así como la capacidad para planificar y para decidir sobre cuestiones de largo plazo. Es decir, la naturaleza del aparato gubernamental, y su propia organización administrativa, resultan afectadas por las vicisitudes de una confrontación permanente al interior de la burocracia que expresa, a su vez, otros enfrentamientos sociales.

De las consideraciones precedentes se desprenden los grandes desafíos que la hora impone sobre la gestión pública, así como la necesidad de profundizar los cambios en marcha en materia de enfoque, concepción y tecnología administrativa. Más aún, ellas señalan la urgencia de articular planificación y gestión pública, reconociendo la especificidad propia de cada una de estas capacidades.

### 3. Desarrollos actuales en planificación.

Existen hoy desarrollos en materia de planificación que hacen posible imaginar una mejor articulación con los procesos de gestión pública y una contribución más efectiva a la capacidad de gobernar. En recientes documentos institucionales del ILPES (2) se destacan varias nuevas percepciones; entre ellas corresponde enfatizar aquí dos proposiciones.

#### Uno, planificación como el opuesto de indiferencia ante el futuro.

Esta primera proposición aparece como conclusión de la siguiente línea de argumentación (3).

- a) El curso real que toma cada sociedad es la resultante de un complejo campo de impulsos -muchos internos, otros externos; algunos racionales, otros no originados en una red de múltiples actores sociales. Estos impulsos, en ocasiones, se oponen o neutralizan, en otras, se potencian mutuamente.
- b) El efecto neto de la actividad gubernamental sobre el cambio social concreto es sólo comprensible cabalmente, cuando se le considera inmerso en este heterogéneo y movedizo campo de fuerzas.
- c) La función de planificación adquiere relieve si el Estado, en representación de toda la sociedad, pretende ejercer algún control sobre este efecto neto. Es decir, si pretende privilegiar uno u otro, del sinnúmero de cursos posibles.

En este sentido, planificación no es el opuesto de mercado, sino la antítesis de negligencia respecto del futuro.

2 Véanse al respecto ILPES(a): ILPES: su función en la segunda mitad de la década, Documento NTI/F.VII.3, marzo 1987 e ILPES(b): Cooperación e Integración Regional en la Reactivación y en el Desarrollo: el Papel de la Planificación, Documento NTI/G.3, marzo 1987, capítulo III.

3 Véase ILPES (a), op.cit., pp. 4 y 5.



Dos, planificación como una actividad del gobierno en su conjunto, articulada con la sociedad civil.

La segunda proposición destaca, en el contexto de la anterior, las siguientes observaciones (4).

- a) El efecto agregado de la actividad gubernamental no puede ser responsabilidad de uno, o sólo de algunos de sus entes institucionales.
- b) La complejidad actual de la tarea de gobernar no parece compatible con la permanencia de un estilo tradicional de comando, basado en bilateralismos múltiples entre el Jefe del Gobierno y cada ministerio especializado.
- c) La segmentación de la política pública y su coordinación interinstitucional e intertemporal, podrían ser mejor enfrentadas con algún tipo de mini-consejo de nivel ministerial, como instancia colegiada de apoyo especial y permanente, en temas estratégicos, al Jefe del Gobierno.
- d) Un nuevo enfoque de planificación requiere repensar el Organismo Nacional de Planificación y, sobre todo, redefinir sus interrelaciones con los demás entes protagónicos, dentro del aparato gubernamental, pero también fuera de él.

Estas ideas genéricas sólo pretenden señalar una dirección de cambio la cual, por cierto, debería ser analizada en el contexto de la situación concreta de cada país.

Asimismo, las proposiciones precedentes destacan cambios de percepción en planificación, que deben entroncarse con aspectos más directamente vinculados con administración y gestión pública. El primero es la necesidad de relacionar mejor el nivel tecnopolítico con el conjunto de la burocracia pública.

El segundo, es buscar maneras de conferir mayor agilidad y elevar el grado de respuesta del aparato gubernamental para acompañar, más cercanamente, los cambios sociales y las urgencias del desarrollo.

Las capacidades de adaptación y articulación del aparato gubernamental son, sin duda, necesidades permanentes. Sin embargo, los problemas actuales imponen ajustes inéditos, por su magnitud y velocidad, sobre ambos procesos.

---

<sup>4</sup> Véanse al respecto ILPES (a), op.cit., p.5, e ILPES (b), op.cit., pp. 46 y 47.

#### 4. Agenda de problemas que requieren atención preferente.

La confección de esta agenda, por cierto, depende de las situaciones propias de cada país. Sin embargo, por detrás de la especificidad y ponderación que cada uno de ellos adquiere en el contexto de una sociedad nacional determinada, hay denominadores comunes que indican un conjunto de problemas, sólo abordables mediante una articulación eficaz entre planificación y gestión pública, con enfoques renovados.

##### a) Configuración de estrategias de desarrollo alternativo.

La reestructuración industrial en los países centrales imponía, desde hacía varios años, una revisión de las modalidades de inserción productiva de los países de la región. La crisis externa y las repercusiones de las políticas de ajuste ensayadas por los países, han renovado el debate latinoamericano sobre estrategias alternativas.

En los hechos, a pesar de pequeños pero trabajosos progresos, el panorama continúa dominado por la presión combinada de ajustar el sector externo y alcanzar o mantener la estabilización interna, en detrimento de las necesidades de transformación estructural de las economías nacionales; para demostrarlo sólo es necesario recordar la enorme cantidad de recursos propios que la región continúa transfiriendo al exterior.

Sin embargo, las bases para un consenso regional han progresado, tanto en la identificación de las causas de la crisis, como en la necesidad de enfrentarla con modalidades pragmáticas e innovadoras, en los frentes externo e interno. Encontrar los caminos que hagan esto posible es hoy, sin duda, el principal desafío que enfrentan los gobiernos y las sociedades nacionales.

Esquemáticamente, el problema se podría plantear así: los objetivos de los gobiernos son recuperar el desarrollo y mantener la estabilidad interna (política, económica y social) sujeto a las restricciones del sector externo; desde el punto de vista de los acreedores internacionales, el objetivo es presionar para generar un excedente en el sector externo que permita cubrir la mayor parte posible de los intereses generados por la deuda externa, con las restricciones del crecimiento y de la estabilidad interna. Es decir, hay una correspondencia cruzada entre objetivos y restricciones. Este es el espacio real que puede ser ocupado, abriéndose aquí un importante campo para innovar en las negociaciones internacionales, en las concepciones teóricas, en el diseño instrumental y en los mecanismos de concertación; camino que ya ha comenzado a ser emprendido por algunos países de la región.

b) Mobilización y asignación de recursos públicos.

Es evidente que una transformación de las economías de la región demanda, como mínimo, recuperar los niveles históricos de gasto público -sobre todo de inversión- y, en la medida de lo posible, incrementarlos. Esto sólo será viable si los países adoptan una posición más enérgica en sus negociaciones externas y si, al mismo tiempo, movilizan con mayor eficacia sus recursos internos. Ello requiere un renovado esfuerzo para diseñar propuestas alternativas de política y administración tributaria, conformar mercados de capitales que alienten la inversión productiva, aprovechar racionalmente los excedentes de algunas empresas públicas y, también, desarrollar modalidades no convencionales de captación de recursos.

Por otra parte, los sistemas de asignación de recursos pueden y deben ser mejorados. Las disponibilidades actuales para el manejo computarizado de la información, abren un amplio espacio para aplicar nuevos desarrollos analíticos y metodológicos. Ellos facilitarían una mejor articulación de las diferentes racionalidades que intervienen en el proceso de asignación de recursos, y contribuirían a lograr una mayor transparencia en el nivel y en la disposición del gasto. Asimismo, proveerían las bases para integrar tanto los aspectos reales con los financieros, como las decisiones micro (a nivel de cada unidad de inversión) con su impacto agregado a nivel macroeconómico.

Es necesario, sin embargo, encarar esta renovación considerando los problemas de su implantación institucional. La experiencia de la región revela varias experiencias frustradas por no haberlo hecho suficientemente. Un manejo eficaz de los aspectos políticos, organizacionales y de gestión del proceso de asignación de recursos, puede convertir un diseño tecnocrático en un instrumento útil de gobierno.

c) Programas sociales especiales.

La crisis ha acentuado carencias tradicionales en el área de las necesidades sociales, según lo revelan todos los indicadores imaginables. Es comprensible que, al amparo de regímenes políticos más abiertos, distintos sectores sociales hayan explotado en una secuencia de acciones reivindicativas. Al mismo tiempo, la austeridad fiscal, impuesta por la crisis, ha reducido aún más, la capacidad gubernamental para atender esta avalancha de demandas.

Algunos gobiernos de la región han comenzado a ensayar esquemas organizativos y de movilización de recursos novedosos, para reducir la brecha creciente entre necesidades y posibilidades. Así, es necesario progresar en la exploración de nuevas modalidades que combinen participación y concertación social con creatividad instrumental pública, para articular energías sociales dispersas y conducir las hacia una búsqueda más amplia de atención a las necesidades sociales.

d) Gestión del sector descentralizado.

El crecimiento de la ponderación del sector descentralizado, en el conjunto de las actividades gubernamentales, es un hecho relativamente reciente, pero de la mayor significación.

El sector de empresas públicas, debido a su notable expansión, coloca en la agenda dos temas principales: uno, el desarrollo de nuevos sistemas de planificación y gestión que permitan armonizar mejor los objetivos empresariales con los gubernamentales; y, dos, el establecimiento de modalidades de interacción positiva con el sector privado y con las organizaciones sociales que coadyuven a elevar la eficiencia global de la economía.

Algunos países de la región ya han iniciado acciones en ambos campos. La necesidad de mejorar el desempeño del sector de empresas públicas, en el contexto de una situación restrictiva de financiamiento global, y de evidentes fragmentaciones y desarticulaciones de la política pública, ha llevado a la búsqueda de nuevos modelos de relacionamiento entre las empresas y el gobierno central. Los desarrollos son más incipientes y erráticos en materia de redefinición de la relación público-privado, pero existe una amplia gama de fórmulas para explorar: asociación, privatización (total o parcial), contratos de administración, transferencia a usuarios o entes locales, etc.

Por otro lado, la descentralización territorial constituye hoy una aspiración política en varios países de la región que, en diferente medida, está siendo encarada por sus respectivos gobiernos también para conferir mayor eficacia a su propia acción. Sin embargo, se requiere desarrollar formas de participación y de organización pública y social que -con el necesario apoyo técnico- faciliten procesos de negociación, encaren acciones de desarrollo, contribuyan a movilizar recursos y ejerzan control sobre su asignación.

e) Desarrollo tecnológico.

El impacto de la crisis no debería distraer la atención de los países respecto del futuro. En esta perspectiva, cabe destacar la elevada ponderación que ha alcanzado, en los últimos años, el componente de innovaciones abruptas en el desarrollo científico y tecnológico, así como el estrechamiento del vínculo entre la acumulación de conocimientos y el aparato productivo, comercial y financiero mundial.

En este ámbito se verifica una ampliación de la brecha que, tradicionalmente, ha separado a los países de la región de la frontera internacional. Sólo la clara definición de una política tecnológica, con concertación activa de los sectores público y privado (nacional y extranjero), puede crear condiciones necesarias para la adquisición de ventajas comparativas por parte de las empresas locales facilitando, así, una mejor inserción en la economía internacional.

También se abren en este campo, importantes instancias para la cooperación y complementación entre países de la región, involucrando tanto sus empresas privadas como públicas, para acelerar el ritmo del progreso tecnológico (creación, adaptación y desarrollo de innovaciones).

## 5. Consideraciones finales.

Es poco probable que problemas de semejante magnitud puedan ser abordados a partir de aproximaciones tradicionales de planificación y gestión pública, ni por improvisaciones en la coyuntura. Por el contrario, todos ellos poseen ingredientes que caracterizan los enfoques renovados.

- problemas cuasi-estructurados y de final abierto;
- consideración de múltiples actores con capacidad para crear hechos no completamente previsibles;
- necesidad de un cálculo interactivo entre estrategias de cooperación y conflicto;
- manejo criterioso de la concertación social para asegurar legitimidad a la acción de gobierno;
- importancia en el manejo del tiempo tanto para administrar conflictos entre objetivos, como para crear viabilidad a nuevas acciones.

La crisis ha impactado sobre nuestros países con severa violencia y nos impone hoy grandes desafíos. Quizás, al enfrentarlos con creatividad, transformemos la crisis en una oportunidad.

