NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

C.1

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.6
24 agosto de 1970

ESPAÑOL
ORIGINAL: PORTUGUES

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

Santiago de Chile, del 16 al 21 de noviembre de 1970

LA MODERNIZACION DE LAS OPERACIONES DE PLANIFICACION: IDENTIFICACION DE ALGUNOS PUNTOS CRITICOS

por

Breno Genari *

* Profesor de la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP), Río de Janeiro, Brasil. Traducción del artículo publicado en la Revista de Administraçao Pública de la Fundación Getulio Vargas, julio-diciembre 1969.

INDICE

/La ininterrumpida

La ininterrumpida serie de fracasos que la planificación gubernamental ha estado experimentando en casi todos los países está llevando a revisar con urgencia este concepto, especialmente a partir del análisis de los supuestos administrativos de ejecución y control y tomando en cuenta la posibilidad de utilizar sistemas más avanzados. Basándose en la experiencia del Brasil y en las características de la administración pública en los países subdesarrollados, el presente trabajo efectúa un análisis preliminar de las repercusiones operacionales del concepto de planificación integrada, aspecto que continuamente se descuida o se simplifica con exceso en la literatura especializada.

I. INTRODUCCION

Albert Waterston, consultor del Banco Mundial en asuntos de planificación gubernamental, examina en un exhaustivo trabajo de investigación la formulación y ejecución de planes de desarrollo durante la postguerra en 136 países.[1/] Partidario entusiasta de la idea del desarrollo planificado, no logró señalar ejemplo concreto alguno que pudiese considerarse un modelo de éxito. Como es natural, esta sucesión significativa de frustraciones y fracasos llevó a algunos estudiosos a revisar sus opiniones sobre la viabilidad del concepto de planificación gubernamental global. Haciéndonos eco de esta preocupación, procuraremos plantear el problema con una perspectiva distinta de la que aplican habitualmente los economistas y administradores.

Esa revisión es difícil de hacer, dados el entusiasmo e idealismo con que los gobiernos hicieron del concepto de planificación un nuevo mito administrativo, anhelo de todo nuevo gobernante, materia obligatoria de todos los programas de estudio de las escuelas de economía y administración,

---

1/ Albert Waterston, Planificación del desarrollo: Lecciones de la experiencia, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

/y tema

y tema de un enorme torrente de libros, artículos y ensayos. Además, al surgir una nueva categoría económica, el ideal del desarrollo socioeconómico, ambos conceptos se unieron para dar forma a un sistema de acción gubernamental, con su tecnología correspondiente, cuya viabilidad es para muchos estudiosos tan evidente, que ponerla en duda suena a herejía económica y administrativa.

En realidad, nadie puede objetar en conciencia las potencialidades y ventajas de la idea de acción planificada, cualquiera sea su naturaleza o radio de aplicación. En lo que toca a los planes globales de desarrollo, ya han quedado atrás las reservas éticas y políticas frente a la idea de la planificación como instrumento socializante de inevitables efectos totalitarios. No se trata de poner en duda aquí la racionalidad del concepto, sino de analizar sus enormes connotaciones administrativas y los esquemas necesarios para imprimirle dinamismo.

La omisión de este análisis, que podría llevar a un ecuacionamiento parcial del problema, causó y sigue causando en todos los países una perniciosa simplificación de lo que se necesita para administrar efectivamente un mecanismo de planificación, programación y control que permita perfeccionar la planificación del período subsiguiente. Si no se soluciona este problema operacional, o por lo menos, si no se le considera en términos científicos, la planificación no pasará nunca más allá del terreno conceptual. Y si sólo toma la forma de documentos, tendrá valor únicamente como ejercicio gimnástico o malabarismo teórico de los economistas. Lo muy poco que se ha escrito sobre ejecución de planes de desarrollo se limita a señalar el problema urgente que ésta plantea en los países subdesarrollados, y tiende a tratarla como un conjunto supuestamente coherente de políticas económicas y fiscales elaboradas para alcanzar las metas y objetivos del plan. Aún no se ha propuesto ninguna teoría integral para analizar las diversas ramificaciones de los problemas administrativos relacionados con la aplicación de esas políticas, y evaluar de manera continuada su efecto global en el logro de los objetivos

/previstos, ni

previstos, ni para establecer sistemas dinámicos de ejecución en un medio socioeconómico fragmentado por fuerzas políticas y afectado por evolución acelerada.[2/]

II. EVALUACIONES TRADICIONALES DE LA PLANIFICACION GUBERNAMENTAL

Las tentativas de evaluar críticamente las experiencias de planificación gubernamental se han agrupado tradicionalmente en dos posiciones diferentes, conforme provengan de economistas o de administradores con visión generalista. Esta polarización crítica es universal. En el Brasil, ninguno de los planes presentados, desde el antiguo Plan de Obras y Equipamiento al actual Programa Estratégico de Desarrollo, escapó a este fuego cruzado. Convendrá resumir las dos posiciones antes de pasar a un tercer punto de vista analítico.

1. Las observaciones críticas de los economistas se refieren principalmente al contenido de los planes como tales. Se discute su validez aduciendo carencia de sistemas estadísticos satisfactorios, limitaciones de las técnicas de proyección económica, subjetividad de los criterios para fijar el orden de prioridad de problemas y proyectos, etc. Esta es la visión crítica más corriente, y hay abundante documentación sobre ella en la bibliografía especializada brasileña. Pero esta visión es bastante parcial, pues tiende a analizar los planes en sus aspectos normativos de diagnóstico, proyección y fijación de políticas económicas, relegando a segundo plano (u olvidando por completo) sus connotaciones operacionales. En síntesis se hipertrofia la dimensión económica del plan, pues se estima de partida que los problemas económicos del planeamiento condicionan todos los demás y que al resolverlos se resuelven todos los problemas del sistema. Más adelante volveremos sobre las repercusiones de esta posición.

2/ Eustace P.C. Fernando, The Implementation of Industrial Development Programmes Using Critical Path Network Theory, Informe N° WT 149-65, 30 de junio de 1965, (aún inédito). Este documento fue presentado por el Centro de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas en el Simposio de evaluación de proyectos industriales realizado en Praga en octubre de 1965.

/2. Menos

2. Menos frecuente que el anterior es el esquema crítico de los administradores que, con un enfoque más estructural, aceptan la idea tradicional de planificación y destacan constantemente la necesidad de imprimir dinamismo a las estructuras arcaicas de la administración pública. Esta necesidad pasa a considerarse un requisito previo para eliminar la distancia que media entre la formulación y la ejecución del plan, y las limitaciones administrativas se consideran obstáculos que deben ser eliminados o soslayados si restringen la viabilidad de la planificación gubernamental.[3/]

Así, en los movimientos periódicos de reforma administrativa siempre hay clamores por la modernización del proceso presupuestario, la consolidación del sistema de promoción por méritos, el aminoramiento de la centralización y de la concentración, el establecimiento de un sistema de coordinación interministerial y de unidades descentralizadas, una mejor asignación de responsabilidades, etc. Ahora bien, ¿cuáles son las limitaciones y repercusiones de este esquema crítico, que ningún técnico en administración podría objetar? Residen en que este esquema no hace más que enumerar puntos neurálgicos para el funcionamiento de la maquinaria administrativa dentro de sus moldes tradicionales y con el fin de alcanzar sus objetivos normales. Son requisitos previos indispensables para que los sistemas administrativos sean viables, y, como veremos más adelante, en verdad tienen poco que ver con el dinamismo de un sistema efectivo de planificación gubernamental.

Un tercer enfoque, incipiente aún pero más promisorio, es la concepción de la planificación gubernamental sobre la base del concepto de sistemas. Surgirían así características que compondrían sistemas de desarrollo socioeconómico, de modo que la evaluación de la capacidad administrativa podría hacerse en función de dichas características. En otras palabras, partir del concepto de sistemas es una manera de ordenar un gran número de elementos interrelacionados en forma compleja, con el fin de suministrar un esquema

---

3/ Véase, por ejemplo, Albert Waterston, op. cit., capítulo VIII, donde se analizan las limitaciones de la administración pública de los países subdesarrollados como uno de los factores principales del fracaso de la planificación gubernamental. Así, la mecánica de la planificación se convierte en un nuevo parámetro para los intentos de reforma administrativa.

/coherente capaz

coherente capaz de mostrar las relaciones generales del mundo empírico como un todo unitario. Así, cada sistema abarca un conjunto de elementos o componentes identificables; estos elementos se interrelacionan dentro de un patrón determinado o previsible; estas interrelaciones tienen consecuencias que a su vez también tienen consecuencias subsiguientes (incluso un conjunto futuro de interrelaciones); y los conjuntos de consecuencias afectan al funcionamiento del sistema.[4/] El enfoque de los sistemas puede utilizarse en diferentes niveles y con diferentes objetivos; su uso es más común en la investigación operacional, donde se aplica a unidades microeconómicas, como empresas o proyectos. No obstante, nos interesa especialmente la creciente aplicación de este enfoque a los problemas empíricos de la administración en general y de la planificación en particular.[5/]

Los dos primeros enfoques indudablemente son válidos y útiles. El primero - la visión económica de la planificación - plantea el problema en términos cada vez más refinados desde el punto de vista científico, al irse perfeccionando los criterios de análisis macroeconómico y en especial los instrumentos econométricos. Por lo demás, entre iniciativas separadas por plazos relativamente cortos, como el Plan SALTE y el PAEG, se observa un progreso técnico evidente en su calidad de instrumentos para fijar directrices económicas y ponderar prioridades, lo que refleja un creciente perfeccionamiento de nuestros economistas. El mismo avance se comprueba ante el problema de la evaluación administrativa. Las críticas a la infraestructura y al marco orgánico son más maduras, van acompañadas de mayor conocimiento teórico de los problemas administrativos, y lo que es igualmente importante, muestran una comprensión gradual de las repetidas lecciones que han ido dejando los sucesivos intentos de reformas administrativas, reorganizaciones y absorciones de nuevos métodos y sistemas de trabajo.

4/ Saul Katz, A Methodological Note on Appraising Administrative Capability for Development, Universidad de Pittsburg, junio de 1968, mimeografiado.

5/ Véanse especialmente, Bertram Gross, The Administration of Economic Development Planning, Principles and Fallacies, Naciones Unidas, Nueva York, 1966, y Saul Katz, A System Approach to Development Administration, Papers in Comparative Public Administration, Special Series Nº 6, ASPA, Washington, 1965.

/Sin embargo,

Sin embargo, es indispensable tener presente que esos dos esquemas y posiciones críticas son esencialmente parciales, o conducentes a una interpretación simplificada e ingenua de las repercusiones operacionales de un sistema de planificación. En consecuencia, la institucionalización de la planificación gubernamental también se ha hecho sobre bases simplificadas. En otras palabras, los planes de desarrollo se establecen exclusiva o fundamentalmente en función de diagnósticos, proyecciones económicas e indicaciones de prioridades entre sectores y proyectos, y su infraestructura se iguala a una máquina burocrática normal con pequeñas y eventuales reorganizaciones. ¿Qué efectos tiene una situación así?

Al comienzo suele olvidarse que la planificación es un proceso dinámico continuo que no puede desligarse de la ejecución, por lo que surge una dicotomía especialmente nefasta porque desestima los mecanismos correctivos inherentes a cualquier sistema de acción, como se verá luego con más detalles. Por el momento es esencial la siguiente comprobación: si incorporamos a la idea de plan de acción la connotación de un sistema de acción gubernamental (y es siempre eso lo que se busca), lo que se pretende obtener no es una simple definición de objetivos unida a la cuantificación de proyecciones sectoriales y econométricas, al delineamiento de una estrategia política, a la fijación de una política de gobierno, al estudio de los recursos necesarios para cada sector, a la estimación de ingresos, a la identificación de proyectos sectoriales. Es mucho más que eso. Por lo tanto, hay que incorporar otros parámetros, además de los parámetros normativos de carácter económico, para que el sistema de planificación y control sea operativo. La evaluación de la viabilidad del planeamiento gubernmental partiendo de sus limitaciones administrativas debe hacerse teniendo en cuenta los requisitos operacionales del sistema de planificación y control.

Uno de los pocos autores que se han ocupado de los problemas de ejecución de los planes es Eustace P.C. Fernando, del Massachussets Institute of Technology. Dice Fernando:

"Ni siquiera el estudio minucioso de estos mismos planes pormenorizados de desarrollo revela en qué forma se iniciará y sostendrá el proceso dinámico y complejo de la ejecución del plan, tanto durante su vigencia como al aplicar planes subsiguientes, sobre una base continua, año a año, mes

/a mes,

a mes, y hasta semana a semana. Por consiguiente, el autor estima que los planes de desarrollo no tratan el proceso de planificación, programación y ejecución como dinámico y continuo. Por lo demás se han escrito docenas de volúmenes sobre la teoría del desarrollo económico y su aplicación en los países en vías de desarrollo, pero en cambio, es casi imposible encontrar obras que se refieran a la ejecución de los planes de desarrollo."[6/]

III. EL CONTENIDO OPERACIONAL DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION

La institucionalización del planeamiento en nivel ministerial y con un poder político que hizo calificar a su titular de superministro indiscutible - especialmente a partir del gobierno de Castelo Branco - tuvo un fundamento lógico inatacable: la necesidad de capacitar la maquinaria federal para optimizar la aplicación de sus recursos y acelerar así el proceso de desarrollo socioeconómico. Está implícito aquí el concepto de Estado como agente eminentemente activo, en la hipótesis de que su actuación ha de elevar el índice de crecimiento económico con un ritmo más rápido que si no hay esfuerzos conscientes, o lo que es quizá más importante, disciplinados, en ese sentido. Si es así, debemos dar un paso más: para que el aparato gubernamental pueda ser agente activo del proceso, es preciso concentrar en el sistema de planificación un conjunto de decisiones fundamentales; dicho sistema deberá encargarse necesariamente de corregir las posibles distorsiones sectoriales o globales en la vida económica del país. Las repercusiones administrativas y operacionales de un sistema de ese orden son inicialmente las siguientes:

a) Un sistema integrado de planificación no sólo necesita identificar y programar en términos físicos y financieros cada uno de los proyectos gubernamentales, sino que también tiene la tarea primordial de integrar estos proyectos para optimizar el uso de los recursos. La programación en el nivel de los proyectos puede encomendarse a la administración sectorial correspondiente, pero la descripción de los factores tiempo,

---

6/ Eustace P.C. Fernando, op. cit., pág. 2.

/costo y

costo y comportamiento deben formar parte, incluso en sus líneas generales, del sistema global de planificación, y deben canalizarse hacia un punto focal de decisión, que en este caso es el organismo central de planificación. Sin estas especificaciones faltarían los parámetros necesarios para comparar las previsiones con los resultados, y por extensión, no habría control ni replanificación.

b) Es preciso incorporar al sistema de planificación un subsistema de información encaminado al control, y establecer organismos que observen la marcha de los proyectos en sus diferentes dimensiones (tiempo, costo, etc.), que comparen lo realizado con lo previsto y que informen a los centros de decisión (uno o varios organismos centrales de planificación) para que estos efectúen las debidas correcciones. El modelo cibernético de retro-información (feed-back) es inherente al concepto del Estado como agente activo de los acontecimientos.

Estas dos connotaciones operacionales configuran un modelo, aunque burdo, que permite una mejor evaluación crítica de los procesos vigentes de planificación, tanto en lo referente al contenido de los planes como a sus sistemas administrativos. Lo que primero se comprueba es que ninguno de los planes elaborados hasta ahora en el Brasil sirve como parámetro o patrón para hacer una comparación continua con lo realizado, salvo en términos extremadamente vagos. Dichos planes no han sido un instrumento operacional capaz de fundamentar decisiones correctoras del proceso. Trataremos este punto más adelante.

En segundo lugar, se comprueba que nunca se intentó establecer con ese objeto un subsistema de información sobre los resultados, ni hubo condiciones propicias para hacerlo. Cabe destacar que ese subsistema es cualitativamente diferente de los sistemas similares vigentes en la actual estructura administrativa brasileña. Como se dijo antes, no se puede alcanzar a través de reformas: es un mecanismo novísimo que debe crearse conforme a un nuevo concepto administrativo, con repercusiones inmediatas en otros sistemas administrativos gubernamentales. Si ese mecanismo no funciona, aunque sea en forma incipiente, el aparato gubernamental evidentemente no puede tomar decisiones correctoras, ni perfeccionar la programación de los períodos siguientes, es decir, la planificación se convierte en un gesto gubernamental más que en una realidad operativa.

/De estas

De estas dos consideraciones se desprende que, si éstos son los requisitos básicos para cualquier sistema más ambiciosos de planificación gubernamental, los gobiernos tienen ante sí una de las pruebas más arduas de eficacia administrativa que puede confrontar un aparato burocrático. Al respecto cabe hacer dos observaciones. Primero, el establecimiento de un sistema de planificación, programación y control de realizaciones complejas plantea enormes dificultades prácticas, incluso para las instituciones privadas bien organizadas, que habitualmente están libres de muchas de las limitaciones operacionales del sector público. Segundo, para establecer un sistema capaz de satisfacer, dentro de patrones aceptables, los requisitos operacionales de una entidad de la dimensión de nuestro Gobierno federal, aún no se ha logrado definir ni probar la instrumentación tecnológica indispensable, que necesariamente deberá basarse en el uso de computadoras.

Para analizar más a fondo las connotaciones administrativas de la planificación es preciso idear un modelo que ilustre el funcionamiento de un sistema de esa índole, y partiendo de él, examinar los requisitos operacionales de una administración frente a proyectos específicos. Tendremos así los elementos para apreciar de manera más realista los aspectos administrativos del sistema, y una base más segura para valernos de la experiencia brasileña en planificación gubernamental, y para comprender mejor sus limitaciones y obstáculos.

IV. UN MODELO DE SISTEMA INTEGRADO DE PLANIFICACION GLOBAL

Del concepto más avanzado de planificación gubernamental deriva el supuesto de que un sistema centralizado tiene la tarea de actuar como administrador de proyectos múltiples, con lo cual las connotaciones del término administración se reducen a las más simples: que el Gobierno cuente con un conjunto de informaciones generales que le permitan tomar decisiones correctivas expresadas también en líneas generales, y que esas informaciones sean parte de los insumos necesarios para los planes siguientes. Sin esto, como vimos, es ilusorio hablar de un sistema de planificación. Dentro de este esquema, el gráfico I propone un modelo de sistemas para

/un mecanismo

un mecanismo integrado de planificación y control, de alcance global. Este modelo tiene importancia en la medida en que permite conocer mejor el papel de los parámetros de control y de los mecanismo correctores, y constituye un intento de adaptar a la planificación gubernamental global los conceptos integrados de planificación y control en el marco de la teoría de los sistemas.

El gráfico I expone un modelo que procura integrar la formulación y ejecución de los planes globales como etapas interdependientes de un todo orgánico; asimismo, trata de localizar en ese sistema la incidencia de los elementos políticos, económicos y administrativos del proceso, y de determinar los componentes del mecanismo que controla la ejecución. Este modelo es bastante fácil de comprender. El organismo central basándose en la política de desarrollo del gobierno, elabora el plan global sobre la base de diagnósticos, proyecciones, especificaciones de proyectos y programas, etc., provenientes de las unidades sectoriales; éstas, a su vez, reflejan las directrices y políticas sectoriales (de estímulos, de desestímulos, de fijación de prioridades, etc.). Los aspectos políticos del proceso tienen mucho influjo en esa interrelación de los organismos centrales y sectoriales con la fijación de directrices. Hay interacción entre lo económico y lo político, que llegan a confundirse en los problemas de la programación económica sectorial. En líneas burdas, ésta es la etapa preliminar de la formulación de la planificación gubernamental global, y constituye motivo de preocupación y estudio para los economistas, pues en ella tienden a centrarse las discusiones sobre el tema. Un campo que comúnmente se ha descuidado es el de las repercusiones operacionales de la dimensión administrativa, pues se tiende a desestimar el hecho de que la planificación gubernamental sólo puede hacerse viable a través de la especificación y administración de proyectos.

Esto no aparece con claridad en el modelo adoptado. El plan global y los planes sectoriales describen los insumos necesarios para activar los programas y proyectos (recursos presupuestarios, recursos extraordinarios, incentivos fiscales, apoyo político, etc.), que ejecutarán las unidades sectoriales (ministerios, organismos descentralizados o autónomos, etc.). El control físico, financiero y técnico de la ejecución,

/así como

así como su control institucional, corresponde a las unidades sectoriales o a la entidad que represente en ese nivel al organismos central de planificación; éstas comparan los resultados con los parámetros establecidos en el plan (plazos, costos y otras especificaciones) para cada sector, programa o proyecto, y sobre esa base entran en acción dos mecanismos que influyen en las decisiones posteriores: el primero se traduce en acciones correctoras sobre los insumos (incremento de recursos, suspensión de asignaciones, modificación de incentivos fiscales, etc.), y el segundo en información que permita perfeccionar la planificación, en el nivel del organismo central.

La planificación gubernamental global, por consiguiente, se hace más concreta al establecerse un sistema de administración de proyectos múltiples, de modo que el análisis preliminar del establecimiento de un sistema de esa índole es el principal objetivo del presente trabajo. Entregar un mecanismo corrector eficaz a las unidades central y sectoriales es la única estrategia que hará viable el sistema; en caso contrario, nos encontraremos ante un sistema descontrolado o ante la situación incómoda (casi normal en la gran mayoría de los países que se dicen sujetos a una administración planificada) de tener una burocracia que no pasa de ser testimonio pasivo de los resultados aleatorios del plan.

Así, para juzgar la eficiencia de los sistemas de planificación gubernamental hay que pasar del examen de su dimensión política (que tiende a confundirse con la fijación de directrices macroeconómicas) y de las vicisitudes usuales y posibles de la programación económica sectorial, a un examen de la disponibilidad y eficacia institucional de un sistema de corrección que, a través de la observación de resultados concretos y de la acción correctora basada en la comparación con los parámetros ideales o esperados, transforma el sistema en una realidad operacional, y no en una ficción económica y administrativa. Conforme con este raciocinio, el análisis de la dimensión administrativa de la planificación puede traducirse en el examen de los requisitos operacionales de un sistema de planificación y control, o en una apreciación más realista de las repercusiones de un sistema de administración e integración de proyectos múltiples.

/Veremos cuáles

Veremos cuáles son esos requisitos, para evaluar posteriormente las razones del fracaso de la planificación gubernamental en tantos países, y proyectar las dificultades y restricciones para la viabilidad potencial de ese sistema.

V. REQUISITOS DE UN SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PROYECTOS

En la introducción al volumen II del Programa Estratégico de Desarrollo encontramos la siguiente declaración de intenciones:

> "Las evaluaciones de los resultados... se harán principalmente mediante la revisión continua y el seguimiento de la ejecución de las Metas Estratégicas... así como de los programas y proyectos con mayor prioridad incluidos en los volúmenes sectoriales de este plan. Año a año se procederá a efectuar un balance de los resultados para asegurar la ejecución adecuada de la programación contenida, en síntesis, en los 20 capítulos de esta Parte III."

El punto 8 del Area Estratégica VII, que busca explicar las "líneas de acción y medidas importantes" para "el aumento de la eficiencia del sector público: reforma administrativa", contiene una lista de seis providencias necesarias para la "consolidación y perfeccionamiento de los sistemas de planificación, presupuesto y programación financiera"; de ellas destacamos las dos siguientes:

a) pormenorización de los planes, programas y proyectos que tienen prioridad, y
b) seguimiento de los programas y proyectos en sus aspectos físicos y financieros.

Para hacer ese balance de resultados, en diciembre de 1968 se aprobó oficialmente un sistema de seguimiento global del programa estratégico de desarrollo que, utilizando la misma terminología del documento, tiene por objeto seguir de cerca la ejecución de la estrategia general de desarrollo y del uso integrado de los instrumentos de acción.[7/] En otras palabras, por primera vez en el país hubo preocupación por establecer en

---

7/ Datos extraídos del programa de trabajo de la reunión de la Comisión de Coordinación del Planeamiento y Presupuesto, realizada el 16 de diciembre de 1968. (Notas inéditas, pág. 1 y ss.)

/el plano

el plano federal un mecanismo de retroinformación sobre resultados que diese al organismo central de planificación una visión continua de lo realizado, y que le permitiese modificar programas o corregir deficiencias. El sistema fue concebido en términos bastante simples: los secretarios generales de los diversos Ministerios y los presidentes de organismos enviarían informes trimestrales (a fines de abril, julio, octubre y enero) acerca del funcionamiento general de cada área al Presidente de la Comisión de Coordinación del Planeamiento y Presupuesto y al Superintendente del Instituto de Pesquisa Econômico-Social aplicada (IPEA). Las informaciones relativas al seguimiento de los aspectos financieros incluyen los gastos totales del organismo en el trimestre y los acumulativos del año; la distribución de los gastos totales del trimestre, también acumulados por año, por proyecto o actividad; los recursos totales utilizados para costear los gastos por fuentes de recursos, y los gastos por sus elementos.

El seguimiento físico y general, paralelo al financiero, se hace a través de los Grupos de Seguimiento constituidos por el Decreto 63.280/68, que entregan informes con los siguientes datos: a) evolución general de los programas y subprogramas (gastos globales, objetivos físicos y generales alcanzados, nuevos instrumentos de acción establecidos, reformulación de políticas, reorganizaciones institucionales, principales medidas adoptadas, problemas de ejecución planteados) y b) evolución general de los proyectos que tienen prioridad (seguimiento financiero, físico y general de los proyectos principales). No existen formularios especiales o uniformes para este seguimiento físico, que se hayan elaborado o adaptado considerando las peculiaridades y requerimientos de cada zona.

Posiblemente ésta sea la primera tentativa de institucionalizar un mecanismo administrativo con la intención de informar trimestralmente a los órganos de decisión del Gobierno acerca de la evolución de cada programa o proyecto; se ha llegado así a establecer un esquema de control incorporado al sistema de planificación gubernamental. Es necesario hacer una evaluación crítica de la eficacia de este mecanismo como instrumento de control real, considerando la tecnología adoptada para administrar y controlar la evolución de proyectos aislados o múltiples, y la capacidad de suministrar efectivamente a las esferas de decisión las informaciones necesarias para corregir las distorsiones observadas.

/En último

En último análisis, habría que determinar cuál sería la tecnología ideal para dar dinamismo potencial al proceso de decisión inherente al concepto de planificación.

Como punto de partida, tomemos la tarea de planificar, programar y controlar un proyecto complejo único, en forma minuciosa y con la eficiencia necesaria para su seguimiento, revisión y corrección; es decir, que el Gobierno se proponga seguir física y financieramente un solo proyecto complejo, con rigor mínimo que haga viables la reprogramación y la replanificación. Como vimos, esto es indispensable, ya que resulta ilusorio hablar de planificación sin hablar a la vez de control o de reajuste del proceso a los parámetros deseados o esperados.

Diez años atrás, antes de la aparición de sistemas basados en diagramaciones (PERT/tiempo, PERT/costo, CPM y otras variaciones más avanzadas), y de que se resolviesen problemas de procesamiento de datos, el administrador de un proyecto no disponía de instrumentos más dinámicos que simples cronogramas de barras y controles contables y presupuestarios bastante formales. Es importante destacar que el establecimiento de estos sistemas más dinámicos ha encontrado barreras y limitaciones institucionales extremadamente serias. Incluso las grandes empresas estadounidenses sólo ahora están comenzando a confiar en su aplicación, incluso en entidades tan racionalizadas como el Departamento de Defensa.

En el Brasil no hay ningún ejemplo concreto de proyecto complejo que se haya planeado y programado y cuya ejecución física y financiera se haya controlado con rigor científico aceptable. El acatamiento de plazos y costos ha sido obra de administradores o equipos administrativos idóneos mucho más que resultado del establecimiento de un sistema administrativo integrado con ese objeto.[8/] Esto podría demostrarse fácilmente considerando, por ejemplo, la aplicación retroactiva de un instrumento como el Status Index para evaluar los resultados de proyectos específicos en el Brasil, incluso en el sector privado o paraestatal.[9/]

8/ El Instituto de Desarrollo Económico del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento hizo un estudio de la capacidad de los países para ejecutar proyectos ajustándose a plazos y costos prefijados. Salvo en el sector energético, el Brasil es uno de los países con índices de eficacia más bajos. (Información obtenida en entrevista personal realizada por el autor.)

9/ El Status Index es una técnica para correlacionar la ejecución física y el costo real de un proyecto con el plan previsto. Véase, John Stanley Baumgartner, Project Management, Richard D. Irwin Inc., Homewood, Illinois, 1963, pág. 48.

/Las razones

Las razones son más bien ambientales: los sistemas efectivos de programación y control tienen tantas exigencias, que sólo pueden pretender utilizarlos las organizaciones altamente racionalizadas y eficientes. En medios subdesarrollados se tiende a considerar los cronogramas de barras como motivo de orgullo y sinónimo de preocupación por el problema de planeamiento y control; pero en verdad tienen poco significado, excepto ante proyectos simples y criterios de seguimiento burdos y superficiales.

Un excelente modelo de estudio es el trabajo citado de Eustace P.C. Fernando, en el cual el autor simula el tratamiento técnico del establecimiento de una fábrica en una región subdesarrollada, utilizando el sistema PERT como instrumento de planificación, programación y control. Esta simulación de un plan relativamente poco complejo de desarrollo industrial basta para mostrar en forma elocuente la distancia, que el autor llama implementation gap, entre los criterios tradicionales de planificación y el planteo del mismo problema sobre bases realmente dinámicas y viables.

Pero en los sistemas de planificación gubernamental integrada, como se dijo antes, la tecnología es diferente desde el punto de vista cualitativo, ya se base en lo anterior o tenga como requisitos previos la integración y el control de la ejecución de diversos proyectos. En esa fase de aplicación técnica los gobiernos, incluso inconscientemente, se proponen actuar al decidir la adopción de un sistema global de planificación. Sus repercusiones administrativas reales no son difíciles de apreciar.

Las técnicas de planificación, programación y control de proyectos múltiples constituyen un campo en que se puede desarrollar una actividad aún desconocida en el Brasil, la administración de proyectos múltiples. Persigue distribuir en forma óptima los recursos entre los diferentes proyectos, integrar sus diferentes actividades, seguir de cerca y sistemáticamente su ejecución y crear un mecanismo dinámico de control que permite prever y corregir las desviaciones con respecto a las normas fijadas para cada proyecto y para el conjunto de ellos. Ese problema ya fue resuelto teóricamente - y en último término viene a ser precisamente el problema operacional - de la planificación gubernamental - pero todavía la solución no ha sido ensayada significativamente en la práctica. En los Estados Unidos algunas grandes entidades han comenzado a ensayar técnicas como el sistema de control

/automatizado de

automatizado de proyectos múltiples (Multi-Project Automated Control System, (MACS)) basados en diagramaciones y en una aplicación avanzada de los computadores. Para satisfacer un objetivo similar de optimización, Robert McNamara creó para el Departamento de Defensa un sistema integrado denominado sistema de presupuesto, de programación y de planificación (Planning, Programming & Budgeting System (PPBS)). Otro modelo experimental es el de asignación de recursos y programación cronológica de proyectos múltiples (Resource Allocation and Multi-Project Scheduling (RAMPS)).10/

Esos sistemas tienen por objeto capacitar realmente al administrador de proyectos para que planifique y controle sus actividades en forma compatible con la dimensión y la complejidad de los proyectos modernos. Es indispensable repetir que no se trata de un refinamiento más avanzado de una tecnología existente y adecuada para planificar y controlar un conjunto complejo de actividades; es en realidad un proceso de creación original para dar existencia efectiva a un conjunto de mecanismos que antes permanecían en el terreno de los principios y de una vaga teoría de planificación y control.

Como ya se dijo, es extremadamente difícil establecer esos sistemas, incluso en organizaciones que han alcanzado el grado de racionalidad del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Por la naturaleza de sus actividades esas organizaciones son administradoras de proyectos (en el sentido menos exigente de que deben mantenerse permanentemente informadas de la marcha física y financiera de los proyectos financiados), pero no han conseguido todavía poner en marcha un sistema de esa índole. Ambas organizaciones basan su control en un esquema de visitas periódicas

---

10/ Hay varios otros sistemas experimentales, ideados en los Estados Unidos que pueden aplicarse en la planificación y el control de proyectos como MAPS, SCANS, TOPS, PEP, TRACE, LESS y PAR. Se ha intentado, sin embargo, uniformarlos, ya que las diferencias que hay entre estos sistemas son relativamente pequeñas y todas se basan en el concepto de diagramación. Los sistemas PERT y CPM están surgiendo como norma para los proyectos aislados. En Gran Bretaña cunde el uso del Gráfico de Winsor, variación más compleja del cronograma de barras, pero que no llega a constituir un sistema operacional. En el Brasil también se han propuesto variaciones técnicas basadas en el sistema PERT.

/de inspección

de inspección y de informes estandarizados que forma parte de un sistema reconocidamente poco satisfactorio cuando se considera la necesidad de controlar cientos de proyectos. Por ese motivo, se encuentran casi siempre ante hechos consumados, sin disponer de las informaciones, en la forma y en el plazo necesarios, para adoptar medidas correctivas.

Esa tecnología para la planificación y el control de proyectos exige como contrapartida el funcionamiento de un conjunto complejo de otros sistemas administrativos, reajustados en función de ese sistema básico; tal es el caso de los sistemas contables, presupuestarios, financieros y de comunicaciones e incluso la estructura jerárquica de la organización. Rebasaría los fines del presente trabajo hacer una lista de los requisitos técnicos que un mecanismo eficaz de administración de proyectos aislados o múltiples, que afectan tanto la naturaleza de la especificación previa de los proyectos como la infraestructura del órgano central y de las unidades ejecutivas.[11/]

Considerando lo anterior como un esquema preliminar de análisis, se tienen elementos suficientes para evaluar las pretensiones gubernamentales en materia de planificación, coordinación, control y replanificación de sus actividades relativas a los proyectos. Cabe recordar que en el caso de gobiernos nacionales, el campo de acción abarca muchos proyectos diferentes, esparcidos geográficamente por todo el país, en diversos sectores económicos, en diferentes etapas de ejecución, con tecnologías diversas, prioridades, y con recursos de diferentes orígenes. Examinaremos entonces las repercusiones operacionales de la decisión del Estado de intervenir en la vida económica del país, a ese nivel de especificidad, en los términos implícitos en el concepto de planificación gubernamental.

11/ Véase una excelente exposición técnica del problema en: Archibald D. Russell y Richard D. Villoria, Network-Based Management Systems, Nueva York, John Wiley & Sons, Inc., 1967.

VI. LIMITACIONES OPERACIONALES DE LA PLANIFICACION GUBERNAMENTAL

Es necesario simplificar inicialmente el problema, y no considerar problemas de análisis económico de los planes, es decir, su corrección y su validez en el plano de la definición de la política económica global y sectorial y las interferencias de orden político. No hay que considerar tampoco las incertidumbres y limitaciones en los planos microeconómico y macroeconómico para evaluar la selección de proyectos específicos y la fijación de sus prioridades. El problema debe simplificarse más aún, y eliminar como variables las repercusiones de las deficiencias de una máquina burocrática hipertrofiada, formalista y tradicionalista.[12/]

Para analizar la viabilidad técnica de la planificación gubernamental en términos dinámicos, proyectemos con un esfuerzo de la imaginación con cuadro diferente y diametralmente opuesto, en el cual se tendrían hipotéticamente todas las condiciones e informaciones (como por ejemplo, un sistema estadístico modelo) para dar validez a los planes de desarrollo global, dentro de los moldes tradicionalmente adoptados y concebidos; y una administración pública razonablemente ágil y regida por los criterios y principios de los más respetados manuales de organización.

Aun así no se satisfarían las hipótesis operacionales de un sistema integrado de planificación y control, en la misma forma en que una organización empresarial regida por moldes tradicionales no adquiere la estructura requerida para planificar y controlar un proyecto específico con la adopción de una tecnología dinámica y más moderna.[13/] Ahora bien, considerando solamente los requisitos inmediatos del problema:

1. Los planes de desarrollo tanto nacionales como regionales y sectoriales no pasarán mucho más allá de declaraciones de intenciones económicas acompañadas de un esbozo de estrategia concebida en términos simplistas, con la

---

12/ Véase Albert Waterston, op. cit., en que se examinan los obstáculos administrativos como limitaciones a la planificación, pág. 241.

13/ Véanse Archibald D. Russel, op. cit., pág. 137, que expone la naturaleza de una organización funcional para la administración de proyectos específicos; y principalmente, John Stanley Baumgartner, op. cit., pág. 80.

/lista nominal

lista nominal de los proyectos por ejecutar. La planificación siempre es un problema de fijación de parámetros; tradicionalmente los planes gubernamentales identifican los parámetros en forma superficial y estática, tanto en lo referente a los plazos como a los costos. Como ejercicio de simulación de ese problema, es interesante hacer una apreciación crítica de los planes de desarrollo nacional, regional o sectorial como instrumentos de trabajo de una administración encargada de ponerlos en práctica bajo control, comparando sistemáticamente lo realizado con lo previsto y a) adoptar la medida correctiva, así como b) incorporar la deformación como dato de la reprogramación para el período siguiente, o adoptar ambos procedimientos. Sería una posición crítica, ya que la lista de proyectos y una caracterización superficial distan mucho de funcionar como parámetros para un sistema dinámico.[14/] Es ilusorio por lo tanto hablar de la integración y la administración de proyectos múltiples (e incluso de una simple visión de conjunto capaz de conducir a una acción pragmática a corto plazo) antes de haber consolidado la experiencia adquirida y formado equipos técnicos capacitados para trabajar en proyectos aislados, tarea suficientemente exigente por sí sola. Los problemas de la experiencia brasileña con la aplicación de sistemas como el PERT por ejemplo, abarcó un microcosmos de la problemática de la planificación y control en una esfera más amplia.

2. Como ya se dijo, la administración pública brasileña está estructurada (bien o mal, con eficiencia creciente o decreciente) obedeciendo a criterios tradicionales y ortodoxos que poco tienen que ver con los criterios de organización del trabajo relacionados con los proyectos, y ese constituye un aspecto que suele descuidarse en los esfuerzos de

---

14/ Se conoce solamente un caso en que se han especificado los proyectos en forma dinámica sin haber establecido una infraestructura de control y reprogramación. Se trata del Plan de Desarrollo para el cuatrienio 1967/1970, elaborado por el Instituto Nacional de Planificación, órgano de la Presidencia de la República del Perú. El plan no llegó a ser puesto en práctica y sólo fue presentado al Congreso. El Instituto especificó más de 30 proyectos, distribuidos sectorialmente indicando para cada uno de ellos informaciones sobre quién era responsable de la ejecución, las fuentes de recursos, las formas de restitución, el movimiento de dinero en efectivo, los plazos de ejecución, los problemas técnicos, etc.

reforma administrativa, que sólo absorben parcialmente el concepto de sistemas. En líneas generales, los órganos gubernamentales se estructuran y reformulan para realizar tareas repetitivas, relacionadas en forma inmediata con los objetivos de la organización y con el tamaño excesivo que han alcanzado las actividades secundarias y de apoyo. Esas características negativas no son privativas del caso brasileño y en realidad reflejan un criterio mundial de estructuración de la administración pública, con pequeñas excepciones sectoriales en algunos países. El problema reside en que los requisitos modernos del proceso de desarrollo y el nuevo tipo de actuación del Estado lo obligan, en mayor o menor escala, a actuar típicamente como administrador de proyectos complejos, y las repercusiones estructurales que eso supone tienen una nueva concepción orgánica, distinta de los criterios normales. Dicho de otro modo, no se trata de agilizar la máquina gubernamental para que ejerza sus atribuciones normales y tradicionales, sino de formular un sistema absolutamente nuevo para planificar, programar y controlar dinámicamente proyectos complejos. Las empresas privadas al igual que el sector público también encaran esa necesidad de reformulación.

3. Si el problema anterior se plantea en relación con la estructura orgánica en general, se presenta con mucha frecuencia en la concepción estructural y administrativa de los órganos centrales de planificación y en sus ramificaciones estructurales, con pequeñas variaciones. Esos órganos se estructuran y organizan esencialmente como centros de estudios macroeconómicos y están divididos en departamentos sectoriales, procedimiento que sería normal para un órgano dedicado exclusivamente a formular políticas económicas, al análisis económico o para un laboratorio de investigaciones económicas. Sin embargo, como concepción administrativa sería discutible, si intentara además actuar como centro básico para el control de los proyectos específicos. Las unidades de control, incluso en empresas aisladas y con un número relativamente pequeño de proyectos controlados en forma efectiva tienen una administración extremadamente compleja y dependen de un sistema integrado difícil de establecer. Eso puede observarse, como se señaló antes, en los bancos nacionales e internacionales de financiamiento de proyectos que todavía no han puesto en marcha en forma satisfactoria ese sistema.

/Así, las

Así, las limitaciones operacionales de la planificación gubernamental son, dentro de esa perspectiva, un problema de diseño de sistemas, problema que se ha ignorado o simplificado sistemáticamente en todas las experiencias brasileñas, limitándose el análisis a considerar casi exclusivamente sus dimensiones políticas y económicas. Al proceder en esa forma se tiende a atribuir el fracaso de la planificación al sistema estadístico, a la resistencia opuesta a los nuevos métodos, a las interferencias de orden político, a la escasez de proyectos específicos, a las dificultades económicas de las proyecciones sectoriales, a la poca disponibilidad de técnicos calificados, relegando a segundo plano los efectos de la complejidad real de un sistema de planificación integrado. Hay diversos modelos de análisis que podrían utilizarse para discutir técnicamente el problema, o para expresarlo en términos operacionales, abriendo una perspectiva nueva o poco común para el tratamiento del problema. Cabe citar entre esos modelos al ideado por Robert N. Anthony, a pesar de que su aplicación se limita aparentemente a sistemas operacionales de la empresa privada.[15/]

Si se analiza la viabiliad de la planificación en términos simples pueden adoptarse sólo dos variables: primero, hasta qué punto la elaboración de los planes obedece a criterios tales que permitan un seguimiento dinámico

---

15/ Véase Robert N. Anthony, Planning and Control Systems: a Framework for Analysis, Boston, Harvard University, 1965. El autor emplea los conceptos de planificación estratégica como proceso para decidir los objetivos del sistema, los cambios en esos objetivos, la obtención de los recursos necesarios y las políticas sobre la adquisición y el aprovechamiento de esos recursos; de control gerencial, o proceso por el cual los administradores se aseguran que se obtengan y se utilicen los recursos eficazmente para la consecución de los objetivos establecidos; y de control operacional, como proceso para asegurar la eficiente realización de las tareas o actividades concretas. El mismo modelo básico, como es evidente, podría utilizarse para examinar los efectos de la planificación gubernamental global, que contiene los tres procesos. Al respecto, véase también Raymond E. Kitchell, "Planejamento: Un Sistema para Ação", Revista de Administração Pública, Nº 1, 1º semestre, 1967, pág. 75, Fundação Getulio Vargas.

/(es decir,

(es decir, que permitan adoptar medidas correctivas oportunamente para reajustar el proceso), en el sentido de que las cifras previstas sean más bien una norma de comparación que una expectativa; y segundo, cuál es la infraestructura existente o prevista que permita ese seguimiento y la reprogramación necesaria. Esas dos variables mínimas proporcionan un equema que permite evaluar la experiencia del Brasil en materia de planificación gubernamental y explicarse mejor las causas de su innegable fracaso hasta ahora, e idear un conjunto de medidas que consideren la necesidad de plantear el problema de la planificación gubernamental sobre nuevas bases operacionales.

VII. EXAMEN DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN PLANIFICACION

Una de las lecciones más importantes para quién desee comprender la dinámica de la administración pública reside en el estudio de sus esfuerzos por elaborar y aplicar planes de desarrollo tanto en la esfera federal como en la estadual. Ese análisis brinda un excelente campo para comprender las dificultades estructurales existentes en la administración brasileña que, salvo pequeñas excepciones, anularon, desfiguraron y deformaron todas las tentativas en ese sentido. Las deformaciones llegaron hasta tal punto que a decir verdad no puede hablarse de experiencia brasileña de planificación gubernamental. Desde el Plan de Obras y Equipos de 1944 hasta ahora se han sucedido una serie de remedos de planificación, de planes ingenuos, que en ningún caso podrían clasificarse de experiencias técnicamente razonables y de resultados promisorios. En ese sentido la experiencia brasileña es tan triste como la de los demás países en desarrollo que han incorporado esos conceptos a la terminología técnica en que se expresan las intenciones gubernamentales.[16/]

16/ Un examen crítico de esa experiencia figura en Robert Daland, Planning, Chapel Hill, University of North Press, 1967; Jorge Gustavo da Costa, Panorama do Planejamento Governamental no Brasil, University of Southern California, mimeografiado, pág. 362, en prensa como libro de la F.G.V.; Nelson Mello e Souza y Breno Genari, A Experiencia Brasileira de Planejamento Governamental, Organización de los Estados Americanos, monografía inédita, 1963, entre otras fuentes. Véase especialmente Nelson Mello e Souza, "O planejamento Econômico no Brasil: considerações criticas", Revista de Administração Pública, Nº 4, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

/Las razones

Las razones de esos fracasos, en que los resultados observados fueron una serie de metas sobrepasadas, no cumplidas y sólo por casualidad alcanzadas se confunden con los factores históricos, sociales, políticos y económicos que han moldeado la administración pública. Pero, según este análisis, las causas de los deficientes resultados de las tentativas de planificación no son sólo estructurales; residen en la misma simplificación y superficialidad con que se ha tratado y se sigue tratando la influencia de la infraestructura operacional implícita en el sistema. Al estudiar la experiencia brasileña bajo ese prisma, hubiera sido asombroso lograr algún resultado técnicamente positivo en esa época.

El Plano de Obras e Equipamento no fue nunca un plan sino una variación presupuestaria con el fin de crear industrias básicas, ejecutar obras públicas y proporcionar a la defensa nacional los elementos necesarios para su desarrollo. Fue una experiencia en el campo de los presupuestos especiales, que fijaba la distribución de los recursos financieros a los diferentes Ministerios, al DASP y al Consejo Nacional de Petróleo, sin mayores especificaciones. La idea fue abandonada dos años más tarde al integrar las asignaciones de fondos y recursos paralelos al presupuesto ordinario.

El Plan SALTE, aplicado durante el gobierno de Dutra, constituyó una experiencia más avanzada y, en realidad, más bien una declaración de intenciones de desarrollo sectorial que una acción planificada. Subdividiendo el campo de acción gubernamental en los sectores de salud, alimentación, transporte y energía, el Gobierno preveía un conjunto de asignaciones presupuestarias clasificadas superficialmente. La única medida que se adoptó para la administración y control del plan fue designar a seis personas como asesores de un delegado de la confianza de la Presidencia, que tenía el título de administrador general. Se procuró establecer un orden de prioridad para la ejecución de las diversas obras, y para eso "era necesario considerar la naturaleza, el volumen, la duración, el local y la oportunidad de los trabajos, a fin de resguardar la armonía del conjunto y la interdependencia de los programas y, principalmente, alcanzar resultados proporcionales a las inversiones realizadas". Un año más tarde, los encargados del plan declararon no tener elementos para decir

/cómo se

cómo se habían aplicado los créditos presupuestarios; no se sabía si habían sido entregados a los órganos encargados de la ejecución en forma de adelantos; no se sabía si se había rendido cuenta de esos adelantos. De ahí en adelante el desquiciamiento de la acción coordinada fue total.[17] Sin ningún sistema de coordinación y de control ni una mínima programación previa desde su concepción el Plan SALTE no puede por tanto considerarse como una tentativa de planificación.

El Programa de Metas, preparado durante el gobierno de Kubitschek, tampoco puede ser considerado como un esfuerzo eficaz para elaborar un plan integrado, pues sólo se limitó a especificar un conjunto de objetivos que deberían alcanzarse al final del período. Se hizo una lista de cerca de 30 campos de actividad, y se fijaron en forma más o menos arbitraria nuevos índices cuantitativos que se procuraría alcanzar a través de la ejecución no especificada de proyectos aislados. Con ese fin se creó un Consejo de Desarrollo que tenía, entre otras atribuciones, la de "seguir de cerca la forma en que los Ministros y Bancos oficiales competentes ponen en práctica las medidas concretas que se había recomendado adoptar" además de "elaborar planes y programas destinados a aumentar la eficiencia de las actividades gubernamentales y a fomentar la iniciativa privada". Este Consejo era un órgano colegiado en el que participaban representantes de diferentes Ministerios, del Banco del Brasil, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y los jefes de los Gabinetes Militar y Civil, y que contaba con la asesoría indiscriminada de consultores especiales y los servicios de una secretaría general. Nuevamente en este caso no se hizo esfuerzo por fijar las variables para el seguimiento de los planes ni se disponía de un sistema para hacerlo. Como era inevitable, el Programa se tradujo en una serie de trabajos descoordinados y desarticulados, transformándose hacia el fin del período en un ejercicio académico de comparación entre la coincidencia y la no coincidencia ocasional de lo ejecutado con lo previsto.

17/ Véase Relatorio e Contas de Administraçao Geral do Plano Salte, Imprensa Nacional, 1962.

/El Plan

El Plan Trienal de Desarrollo para el período 1963/65 no llegó ni siquiera a constituir el comienzo de una experiencia, y su único resultado fue el proyecto de organización de la COPLAN, como una estructura administrativa que si bien había sido moldeada con arreglo a criterios tradicionales constituyó un sensible avance como concepción de la necesidad de un sistema más técnico de coordinación y control. Esa incipiente estructura fue reemplazada por un Ministerio de Planificación que adquirió forma más definitiva durante el gobierno de Castello Branco, y que se consolidó como unidad de administración pública en ese nivel, durante ese gobierno y el actual. En el gobierno de Castello Branco, la planificación realizada por el PAEG consistió en manipular en forma coherente y armónica las políticas y directrices económicas y financieras del país, aproximándose a una "planificación sin planes". El gobierno de Costa e Silva, como se expresó, procuró en su Programa Estratégico de Desarrollo aplicar el sistema más exigente de planificación, programar sectorialmente y controlar los resultados de los proyectos específicos, acrecentando así las dimensiones administrativas del problema.

Si viendo el problema en forma más rigurosa la experiencia de planificación gubernamental integrada en la esfera nacional nunca tuvo un contenido técnico muy importante, el panorama es parecido en las esferas estadual o sectorial. En esas esferas de acción hay una multiplicidad de exigencias en todas las regiones, establecidas tanto por iniciativa de los gobiernos estaduales (Sao Paulo, Goiás, etc.) como a través de la creación de más de diez organizaciones relacionadas con el desarrollo económico integrado: la SUDENE, la Comisión del Valle del San Francisco, CODESUL, Consejo de Desarrollo del Centro-Oeste, el Banco del Nordeste, la desapecida SPVEA, etc. Todas esas experiencias se tradujeron en planes de acción, en programaciones regionales, en planes de desarrollo que al ser agregados a los planes sectoriales (como el Plan del Carbón Nacional, por ejemplo) repiten en un segundo plano el simplísmo y las frustraciones de las tentativas federales o nacionales de planificación global.

/El hecho

El hecho de que se haya tenido una imagen simplificada del proceso de planificación integrada o que se hayan desconocido sus repercusiones técnicas, explica el fracaso de esas experiencias iniciadas como si el éxito y la dinámica de la planificación dependieran de un acto de la voluntad gubernamental. Las conclusiones que pueden extraerse de lo anterior coinciden con la tesis ya expresada de que "no sería exagerado afirmar que las tentativas brasileñas de planificación global han constituido una serie de actividades frustradas debido a que no hubo ni un mínimo de continuidad ni de reflexión sobre las causas y la naturaleza de los errores pasados". Cabe destacar sólo una de las causas de los errores: la falta casi absoluta de conocimientos y la inexistencia de una infraestructura operacional para dar viabilida real a una planificación integrada. A continuación, como observaciones finales figura una lista parcial de supuestos en que está lejos de agotar el tema.

VIII. REQUISITOS PREVIOS DE LA PLANIFICACION GUBERNAMENTAL

Sin considerar las variables políticas y económicas que condicionan el proceso de planificación (en especial la etapa de formulación de los planes en los aspectos relacionados con las proyecciones sectoriales, la conciliación de metas, etc), y considerando estrictamente el aspecto administrativo del problema, que se refiere principalmente al control, cabe tener presente las siguientes observaciones:

1. El proceso de planificación gubernamental integrado depende de la aplicación de técnicas más avanzadas en la elaboración, el análisis y principalmente en la administración de los proyectos específicos. La administración pública necesita incorporar en esa esfera un conjunto de tecnologías más avanzadas que permitan a corto plazo aumentar la eficacia en la ejecución de proyectos o programas y que a largo plazo constituirán la base de sistemas más amplios que dictarán la eficacia de la propia planificación global. De no ser absorbidos en forma acelerada esos mayores refinamientos técnicos en la etapa de la ejecución de los proyectos, los encargados de la planificación integrada no podrán disponer, en la etapa de control, de un mínimo de informaciones que les permitan

/realizar oportunamente

realizar oportunamente la programación o la replanificación. Al contrario de lo que ocurre en muchos países en desarrollo, en el Brasil no hay escasez de proyectos específicos, y especialmente desde la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico hay muchos conocimientos técnicos acumulados en estudios de viabilidad. En la esfera de los proyectos es necesario ahora incorporar a la mecánica de la planificación, técnicas específicas para el seguimiento de la ejecución.

2. Desde el punto de vista operacional, la planificación integrada es sinónimo de integración de los proyectos componentes, es decir, del equilibrio óptimo en la distribución de los recursos comunes que se asignarán a los diferentes programas y proyectos, según las prioridades establecidas. Esa optimización contínua es un problema extrictamente técnico-administrativo y a pesar de que las experiencias son todavía limitadas, incluso en los centros más avanzados, debe ser considerado como instrumento imprescindible para que la propia reprogramación tenga algún sentido. Como se vio, es extremadamente difícil tanto administrar proyectos aislados como optimizar proyectos múltiples.

3. La fijación de los parámetros vinculados con los resultados (tiempo, costo, requisitos, técnicas, etc.) de los proyectos y programas complejos plantean de otra manera la caracterización de esas unidades en la etapa de la planificación. No basta, como ha sido la regla general, determinar simplemente las metas cuantitativas o prever recursos que serán asignados a cada proyecto, programa o sector. La caracterización necesita ser mucho más específica, dentro de modalidades previstas por la propia técnica de planificación que se adoptará (diagramación del proyecto, determinación de la trayectoria crítica, plazos parciales, fijación de responsabilidades, etc.) tanto para cada proyecto aislado como para un conjunto homogéneo de ellos. Eso significa una sensible alteración en relación con el cuerpo del plan, y la hipertrofia de las especificaciones en la esfera de los proyectos. Las experiencias brasileñas en ese sentido han sido esporádicas y poco sistemáticas, aunque en algunos casos hayan sido extremadamente significativas; resta hacer de esas experiencias aisladas una regla general para la planificación integrada. Hay lógicamente sectores de la economía (o grupos de proyectos afines) que se prestan mejor que otros para la

/adopción de

adopción de esa tecnología; por tanto, ese proceso de absorción tecnológica es por definición gradual y estratégico.

4. Al plantear el problema en esos términos se infiere de inmediato que es necesario definir estructural y funcionalmente los órganos sectoriales de programación y control en términos distintos de los tradicionales. Con un nuevo tipo de responsabilidad en la preparación de los proyectos, esos órganos pierden importancia técnica tanto en la etapa de planificación como en la de control. La experiencia brasileña en cuanto al establecimiento de esas unidades, con esa concepción dinámica, también es débil y reducida. En la medida en que esas unidades (que ya existen en forma embrionaria en los diferentes Ministerios) pasan a constituir los elementos clave del sistema de planificación, hay que realizar una capacitación técnica sistemática, y se plantea un problema de reformulación de métodos de trabajo que trascienden - y por eso mismo son más difíciles y complejos - del ámbito directo de actuación de esas unidades.

Dentro de esa concepción, el órgano central de planificación pasa a tener responsabilidades adicionales de centro de integración y decisión en relación con una multiplicidad de programas y proyectos. Eso requiere, como en el caso anterior, nuevos criterios de organización estructural y principalmente sistemas de coordinación, comunicación y control distintos de los sistemas tradicionales. Como unidad de decisión de alto nivel, forma parte de un sistema de información que rebasa de sus límites. No tenemos experiencia en ese sentido, y ni siquiera vislumbramos estudiarla en términos más avanzados. Las experiencias válidas, incluso en el exterior, son extremadamente limitadas y están vinculadas siempre a la planificación parcial o sectorial.

5. Se emplea un sistema específico, bilateral de comunicaciones e información para la integración entre los encargados directos de los proyectos (ministerios, contratistas, etc.), los órganos sectoriales o regionales y el organismo central de planificación. Para que un sistema de esa índole funcione con el dinamismo requerido por la reprogramación ágil y a corto plazo, no puede depender de la forma tradicional de informes periódicos que no se ajustan a un modelo, o de cualquier otro mecanismo de

/comunicación, que

comunicación que no se ajusta a una norma preestablecida. Es un subsistema cuyas características (periodicidad, formularios, especificidad, etc.) están rigurosamente condicionadas por el sistema de planificación y control en el cual funciona.

6. La administración pública tradicional, especialmente en los países en desarrollo, presenta características de organización, tanto en su estructura orgánica como en sus sistemas administrativos básicos que deben sufrir las modificaciones correspondientes. En algunos casos ni siquiera con una simple duplicación funcional es posible conciliar sistemas más dinámicos de programación y control con sistemas tradicionales y estratificados. Eso se refiere directamente a los sistemas presupuestarios, contable, financiero, de personal, etc., e incluso a la propia estructura jerárquica del conjunto. Si esos sistemas pueden ser tachados de anacrónicos en relación con el desarrollo de actividades rutinarias, ese anacronismo es mayor cuando se considera la utilización de técnicas más avanzadas.

7. La bilateralidad indicada para el sistema de información adquiere particular relieve como característica del mecanismo de reprogramación. Esas informaciones periódicas, cuya frecuencia depende de la fuerza del control, sobre las alteraciones de variables como los plazos, costos, etc., solamente adquieren sentido cuando en el plan y en los programas sectoriales se han establecido previamente patrones que se espera cumplir (parámetros). Sobre la base de esas informaciones originadas en la esfera de ejecución del proyecto o programa, el órgano sectorial o el central, según su naturaleza, elige y adopta la acción correctiva. Ese mecanismo correctivo, en que el control se basa en modificaciones de las variables que miden los resultados, es la espina dorsal o la esencia misma del sistema; cuando no existe o se aplica con retraso, como ha sido la norma en las experiencias brasileñas, se le resta sentido a las tentativas de planificación.

8. En el párrafo anterior se pone de relieve la laguna que hay entre el plan y su ejecución, entre la teoría de desarrollo económico y la práctica, entre los encargados de la planificación y los encargados de la ejecución, entre objetivos y logros, entre esfuerzos y resultados. Así, uno de los aspectos esenciales de un sistema dinámico de planificación gubernamental es la posibilidad de crear un lenguaje operacional común

/para los

para los planificadores y los encargados de la ejecución del plan, o por lo menos lo suficientemente significativo como para permitir una comunicación y cooperación eficaz, pronta y permanente.

9. Todas las consideraciones anteriores realzan la necesidad de perfeccionar un nuevo tipo de ejecutivo, y ese es un aspecto extremadamente importante. En la medida en que los dirigentes de la administración pública de los países subdesarrollados hayan sido reclutados, seleccionados y hayan acumulado experiencia práctica (o hayan recibido formación sistemática en centros de capacitación) para administrar una organización moldeada en términos tradicionales, aplicando sistemas rutinarios, tenderán a restringir la viabilidad de los sistemas de planificación. En su esencia, administrar en función de un plan o un programa técnicamente bien concebido difiere de trabajar sobre bases no sistemáticas. La aplicación de un sistema global de planificación gubernamental repercute prácticamente en todos los escalones de la administración pública, y en especial en los que tienen a su cargo las actividades finales del conjunto; requiere que el comportamiento y la naturaleza de las decisiones programadas y no programadas se basen en la capacitación técnica específica en lugar de en lugar una experiencia formalista. Asimismo exige un tipo de ejecutivo que si es relativamente escaso incluso en los centros avanzados, lo es mucho más en los países subdesarrollados, en que a los administradores aún les falta aprender, y tienen que absorber ideas más sencillas como trabajar con asesoramiento, saber delegar atribuciones o comprender un proceso de descentralización. En la medida en que ningún sistema de planificación es independiente de decisiones individuales, y continúe siendo predominantemente sistemas abiertos, y maximicen la influencia de las decisiones programadas, no se puede pensar en su ejecución cuando predominan administradores empíricos en los puestos clave.

En un afán por sistematizar un conjunto de condiciones para que la planificación no se desvincule de sus posibilidades de ejecución económica y eficiente, Eustace P.C. Fernando identifica las siguientes variables: a) organización y comunicaciones eficaces en la definición y fijación de responsabilidades, b) coordinación eficiente de las diversas actividades interdependientes en los diversos sectores y subsectores de la economía,

/c) el

c) el uso de criterios realistas para una evaluación oportuna, de los resultados y del progreso global, d) la previsión de los problemas que puedan surgir, como los atrasos imprevistos, la no disponibilidad de recursos financieros o humanos, etc., para adoptar la acción correctiva necesaria, e) mejor avaluación y distribución de los escasos recursos disponibles, f) revisión oportuna de las políticas, las prioridades y distribución de los recursos, conforme lo exigen las circunstancias o contingencias, g) un presupuesto realista para el programa global y su incorporación al presupuesto anual, así como un control presupuestario basado en el progreso alcanzado y en los resultados reales.[18/]

Esas son las observaciones más generales sobre los aspectos administrativos de la planificación gubernamental, que podrían subdividirse en un sinnúmero de otros problemas implícitos en ellas. Es reflexión necesaria para afirmar que si se concibe la planificación como la aplicación de un sistema dinámico para trabajar con proyectos, ni siquiera la administración pública de los países más avanzados ha acumulado experiencia y ha absorbido satisfactoriamente las técnicas que permiten ponerlos realmente en práctica.

Los simulacros de experiencias no han impedido que los proyectos se hayan seleccionado, coordinado y puesto en práctica en forma no sistemática y accidental y en realidad, independientemente de un centro coordinador central. Mientras no se conciba una estrategia segura para aplicar una tecnología de planificación y control más avanzada, la planificación gubernamental sólo podrá interpretarse como una manipulación de instrumentos de política económica.

Para concluir, se trata de un típico problema de desnivel tecnológico entre la percepción de la necesidad operacional y la capacidad de absorción de esa tecnología. Sin embargo, esa percepción no se ha generalizado en la medida en que han existido presiones de los diversos sectores para que los países en desarrollo, con una administración del sector público fosilizada y arcaica incluso para responder a estímulos rutinarios y primarios, adopten la técnica de la planificación integrada.

18/ Eustace P.C. Fernando, op. cit., pág. 7.

/El problema

El problema no consiste simplemente, como se vio, en desear adoptar una técnica determinada; hay todo un conjunto de factores que deben cumplirse antes que una organización pueda refinarse técnicamente hasta para la simple adopción de un plan de clasificación de cargos.

La experiencia del Brasil en materia de planificación gubernamental presenta una curiosa dualidad, se han hecho pequeños avances y han habido grandes retrocesos en la forma de abordar, e incluso de comprender las connotaciones de ese sistema, en el plano nacional, hasta el punto de que no puede prácticamente hablarse de acumulación inteligente de experiencia; y por otra parte, se ha logrado, un avance relativo desde el decenio de 1950 en la forma de abordar los proyectos aislados. La administración más racional y científica de proyectos y programas aislados constituye un proceso que necesita progresar racionalmente, en forma sistemática, como manera más segura para que al surgir un nuevo tipo de presiones y exigencias técnicas para una esfera más amplia de la administración pública, se llegue finalmente a establecer un sistema global. Consideramos que la planificación efectiva del concepto de planificación es un proceso de refinamiento técnico que va de abajo hacia arriba, de proyectos a programas, de programas a subsectores o sectores; de la integración técnica de los sectores podrá surgir un mecanismo integrador. Como lo ha probado en repetidas oportunidades nuestra historia administrativa, la aplicación de la estrategia contraria es impracticable en la medida en que no encuentra apoyo operacional en la esfera de ejecución. Mientras se interprete la planificación gubernamental como una técnica o un sistema desvinculado de sus connotaciones operacionales y con su viabilidad condicionada por un simple acto de voluntad de las esferas superiores seguirá siendo una acción administrativamente vacía y sin repercusiones concretas; y los resultados obtenidos podrán coincidir en forma ocasional e histórica con metas fijadas arbitrariamente.

Gráfico 1

MODELO DEL SISTEMA INTEGRAL DE PLANIFICACION