INT-1075

56 D/65.

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, agosto de 1965

# ADMINISTRACION Y ORGANIZACION PARA LA PLANIFICACION

Preparado por el señor Shimon Danieli para el Programa de Capacitación.

## Capítulo I

### ADMINISTRACION Y ORGANIZACION PARA LA PLANIFICACION

#### Introducción

En este curso básico estudiaremos necesariamente los principios generales de las ciencias económicas y sociales que es imprescindible conocer para trazar un plan económico y social, y las técnicas de estas ciencias que revisten especial importancia en la consecución de dicho propósito. El tema de nuestro curso es pues, en muchos aspectos, el procedimiento de planificación en un sentido bastante amplio.

La planificación ha existido siempre, por supuesto, por lo menos hasta cierto punto y en algunos campos, pero se convirtió en un instrumento de primordial importancia después de descubrirse su empleo sistemático. El uso de la planificación se difundió primero en el sector público de la economía, pero luego se hizo muy común en la industria privada. La investigación de la planificación como procedimiento administrativo avanzó mucho en las grandes sociedades de capital. La planificación es esencialmente un procedimiento administrativo, aunque puede tomar las formas más diversas: planificación económica general, planificación para la conservación y uso de los recursos naturales; planificación regional, planificación urbana, planificación para la guerra total, planificación para el empleo total, planificación de organizaciones, etc. En casi todos los planes habrá: 1/

1. Indicaciones sobre el comportamiento de seres humanos ajenos a la planificación.
2. Una exposición en que implícita o explícitamente se establecen objetivos o criterios que explican la preferencia por una serie de planes.
3. Indicaciones para cumplir con los objetivos del plan.

Comparemos ahora estos elementos con la definición de organización sugerida por John M. Pfiffner y Frank P. Sherwood en "Organización administrativa": "Organización es el patrón de formas en que grandes

---

1/ Herbert A. Simon, Public Administration, Ed. Alfred A. Knopf, Nueva York, 1950, 1a ed.

/cantidades de

cantidades de personas, demasiadas para tener un contacto estrecho cara a cara unas con otras, y dedicadas a un complejo de labores, relaciónanse unas con otras para establecer y llevar a cabo sistemáticamente unos fines con los que todos han convenido". En esta definición podemos distinguir cuatro elementos: 1. El volúmen, la escala (la familia, con sus relaciones directas no puede considerarse una organización). 2. Complejidad de relaciones, característica de la división de trabajo del siglo XX. 3. Racionalidad de la conducta, o conducta ádecuada para alcanzar objetivos. 4. Existencia de objetivos comunes. Sin comunidad de objetivos la organización desaparece.

Los tres elementos mencionados de la actividad planificadora se incorporan esencialmente a la citada definición de organización, en los elementos 3 y 4. Tal vez sea útil destacar que dentro de una organización bien concebida, la estructura de una planificación real, concreta y a corto plazo coincide a veces con la estructura de la propia organización.

Elementos básicos de organización.

Lo anterior se observa claramente al analizar las ideas básicas de la doctrina administrativa.

En su ya clásico "Notes on the theory of organization", Luther Gulick pregunta: ¿ Cuál es la labor del jefe ejecutivo? ¿ Qué hace? Su respuesta es POSDCORB, palabra inventada para destacar los diversos elementos funcionales de la labor de un jefe ejecutivo, y que es sinónima de administración o dirección. POSDCORB representa las siguientes actividades:

Planificación o delineación general de lo que debe hacerse y de los métodos que permiten hacerlo, cumpliendo con los objetivos de la empresa.

Organización o establecimiento de la estructura formal de autoridad, a través de la cual se ordenan las subdivisiones, y se definen y coordinan para alcanzar el objetivo definido.

Selección y preparación del personal que incluye el mantenimiento de condiciones favorables de trabajo.

Dirección, o la tarea constante de tomar decisiones y materializarlas en órdenes e instrucciones específicas y generales, y de desempeñarse como jefe de la empresa.

/Coordinación o

Coordinación, o importantísima tarea de armonizar los diversos aspectos del trabajo.

Información: (reporting) el dirigente de la empresa informa a aquellos ante quienes es responsable, de la marcha de la institución, lo que implica una relación periódica de los subordinados a sus jefes, basándose en documentos y labores de investigación e inspección.

Elaboración de presupuestos (budgeting), incluyendo cuando dice relación con la planificación, la contabilidad y el control financieros.

Si estos siete elementos forman los deberes principales del jefe del poder ejecutivo, entonces es posible organizarlos separadamente como subdivisiones de la labor ejecutiva. En estas subdivisiones, encontraremos generalmente que las siguientes tareas están ya institucionalizadas:

planificación, en la Junta de Planificación, en la Comisión de Recursos Nacionales, etc.; personal, en la Comisión de Servicio Civil (Civil Service Commission); elaboración de presupuestos, en la Dirección del Presupuesto; información, en la Junta Central de Estadística, etc; organización, en la División de Organización y Métodos, si su papel macro-administrativo se comprende adecuadamente. Por lo general, la coordinación y la dirección no se han institucionalizado, y si lo hiciesen, adoptarían formas muy diversas. Cualquiera que sea la forma de institucionalización que estas siete labores adopten, deben continuar formando parte de la función ejecutiva. Sin embargo, la interpretación del concepto de jefe del poder ejecutivo puede ser muy amplia; en Inglaterra, por ejemplo, es sinónimo de la totalidad del Gabinete, contradiciendo abiertamente la interpretación norteamericana, que acentúa la responsabildad exclusiva de la función presidencial.

La exposición que hace Luther Gulick sobre la labor del jefe del poder ejecutivo ha sido adaptada de un análisis funcional elaborado por el famoso industrialista francés Henri Fayol en su "Administración General e Industrial" 1/

---

1/ Henri Fayol, Administración Industrial y General, trad. de Constancio Dimitrin. Edit. Atenes, Buenos Aires, 1956.

/Fayol que

Fayol, que se dedicóa divulgar su doctrina administrativa después de 1918, escribió como hombre de negocios práctico, que reflexiona sobre una larga carrera directiva y establece los principios que ha observado y puesto en práctica. Al hacerlo, no intentó desarrollar una teoría lógica de administración ni un sistema filosófico autosuficiente del proceso administrativo. Sus observaciones, sin embargo, se adaptan perfectamente al desarrollo actual de la doctrina administrativa, y ningún estudiante de administración puede desestimar su contribución pionera al desarrollo de esta disciplina. Fayol comienza estableciendo que todas las operaciones que se ejecutan en las empresas comerciales pueden dividirse en seis grupos:

1. Operaciones técnicas (producción, fabricación, etc.)
2. Operaciones comerciales (compras, ventas e intercambio)
3. Operaciones financieras (búsqueda y control de capital)
4. Operaciones de seguridad (protección de bienes y personas)
5. Operaciones de contabilidad (inventario, balance, determinación de costo, estadística, etc.)
6. Operaciones administrativas (previsión, organización, mando, coordinación, control).

Esto aparece ilustrado en el cuadro siguiente:

Análisis de Henry Fayol de las funciones que concurren al gobierno de las empresas comerciales.

| Funciones técnicas | Funciones comerciales | Funciones financieras | Funciones de seguridad | Funciones contables | Funciones administrativas |
|---|---|---|---|---|---|
| Prever: (Programa de acción) Escrutar el porvenir y prepararlo | Organizar; proveer los elementos para cumplir con los deberes administrativos | Coordinar: asignar su verdadera proporción a cosas y acciones y adaptar los medios al fin. | Mandar: después de formar una organización, hay que ponerla en marcha, y ésta es la función de mando. | | Controlar: Vigilar para que todo se efectúe de acuerdo con el plan adoptado, con las órdenes impartidas y los principios establecidos. |

Vemos que Fayol inicia su teoría con una clasificación funcional de los principales grupos de actividades en una empresa. Uno de estos grupos es

/el administrativo

el administrativo, dividido en cinco aspectos principales. Así, Fayol considera funciones de la administración lo que hoy llamamos generalmente sus elementos. El análisis que hace Fayol de la función organizadora comienza con una lista de los deberes administrativos que cada organización deberá cumplir. Luego continúa estableciendo principios generales de administración. Fayol, ingeniero de minas de profesión, fué durante treinta años hábil y exitoso director general de una gran empresa carbonífera y metalúrgica, pero siempre insistió en que su éxito no se debía a méritos personales, sino a los métodos que empleaba. Su enumeración de deberes administrativos se basa en sus observaciones prácticas y sus principios son generalizaciones sistemáticas de su experiencia. Sin embargo, estos deberes y principios pueden considerarse como base para la teoría de la organización formal. Por organización formal entendemos un sistema planificado de esfuerzo cooperativo en el cual cada participante tiene un papel determinado que desempeñar, y deberes o tareas que cumplir. Como ejemplo daremos algunos de sus Principios Generales:

División del trabajo. Este es el principio de especialización que los economistas consideran necesario para la utilización eficiente de la mano de obra. Fayol aplica este principio, no sólo a los trabajos de taller, sino a toda clase de labores directivas o técnicas.

Autoridad y responsabilidad. Fayol estima que la autoridad y la responsabilidad están relacionadas, siendo la última corolario de la primera, que le da origen. Concibe la autoridad como una combinación de autoridad oficial inherente a la función, y de autoridad personal.

Unidad de mando. Un empleado debe recibir órdenes de un solo superior.

Remuneración del personal. La remuneración y los métodos de retribución deben ser equitativos y satisfactorios para empleador y empleado.

Cadena escalar. Fayol considera la cadena escalar como una línea de autoridad, una "cadena de superiores" que va desde los grados más altos a los más bajos, y estima que, aunque el subordinado no debe apartarse innecesariamente de la vía jerárquica, puede seguir la vía directa cuando no hacerlo sea perjudicial para la empresa.

Estabilidad del personal. Persuadido de que la inestabilidad del personal es causa y efecto de una mala administración, Fayol señala los peligros y el costo de traslados y cambios innecesarios.

/Unión del

Unión del personal. (Esprit de corps) Fayol acentúa la necesidad del trabajo en equipo y la importancia de la comunicación para lograrlo.

Fayol se preocupó de señalar que estos principios no se aplican sólo a las empresas comerciales, sino también políticas, religiosas, filantrópicas u otras. Toda empresa requiere administración y es necesario formular una doctrina administrativa para proporcionar enseñanzas efectivas respecto a esta importante función.

Otro avance en el análisis de los principios de organización fué el llamado "modelo" de Mooney y Reilye, dos directores de la General Motors, que compraron también estos principios a través de sus manifestaciones en el Estado, la Iglesia Católica, el ejército y la industria.

Para ellos, el mal estado de una institución comercial se debe a que la Administración ha descuidado la necesidad de una organización formal, y la aplicación de sus principios. Cuando los empleados se encuentran ante deberes mal definidos en relación con otros, inevitablemente se producen roces y una falta de esfuerzo coordinado. La verdadera coordinación, en sentido formal, sólo puede lograrse a través de una definición funcional. La coordinación es el principio determinante de la organización, la forma que contiene todos los otros princios, el comienzo y fin de todo esfuerzo organizado. Hay dos modalidades de coordinación, la perpendicular y la horizontal. El principio de coordinación perpendicular se expresa en la palabra autoridad y ningún sistema puede segregar la autoridad en la cúspide. Es imposible concebir la responsabilidad sin la autoridad correspondiente, y una sana organización exige responsabilidades claramente definidas para cada acto, del más grande al más pequeño. Creada ya una organización, entra en funciones la autoridad a través del liderazgo. La forma estructural a través de la cual opera el liderazgo se llama delegación de deberes, y es imprescindible en un procedimiento ordenado y eficiente. La delegación no es una transferencia de autoridad; es una correlación de autoridad, y también de responsabilidad. Aquel en quien se delega una tarea se hace responsable de ejecutarla, pero la responsabilidad de hacer que la tarea se ejecute sigue recayendo en el superior que delegó esa autoridad. Esta cadena de responsabilidad correlacionada que podemos llamar cadena jerárquica o escala, se extiende desde la cúspide hasta la base de toda la organización.

/El objetivo

El objetivo último de la delegación es la coordinación de funciones. Las funciones son distinciones entre diversos tipos de deberes. El funcionalismo no siempre se refiere primordialmente a la función del individuo como tal. El funcionalismo departamental constituye también un factor vital en casi todas las formas de organización, y en el campo de la distribución, por ejemplo, encontramos cuatro divisiones de funcionalismo departamental que parecen ser universales: finanzas, ventas, abastecimientos y servicios.

Esto en cuanto a coordinación perpendicular, que opera a través del liderazgo y la delegación de autoridad, sin los cuales ninguna organización puede funcionar. Otro factor igualmente importante es el del adoctrinamiento en el objetivo común, evidentemente esencial para alcanzar una uténtica armonía en el esfuerzo común. Aparece aquí el otro gran principio, el de coordinación horizontal, que opera, no a través de la autoridad y la función de mando, sino a través de la uniformidad de adoctrinamiento. Esta diferencia entre las formas perpendicular y horizontal de coordinación nos trae a una distinción final dentro del funcionalismo, aquella entre el personal de línea y de plana mayor o estado mayor.

El personal de plana mayor informa y aconseja a la autoridad superior. Se convierte en supervisor cuando la política establecida por la dirección se lleva a la práctica. En esta última fase verificamos si se ha infundido unidad doctrinal a toda la organización.

Resumiendo, el "modelo" de Mooney y Reiley contiene cuatro categrías fundamentales de principios: 1) el principio coordinador 2) principio jerárquico 3) el principio funcional y 4) el principio del personal de plana mayor y de línea.

El concepto de la división de trabajo de Taylor

Es evidente que Mooney y Reiley atribuyen gran importancia a los principios estructurales y por males de la organización. En el esquema mencionado o en elaboraciones anteriores, ambos autores se refieren explícita o implícitamente a la organización como problema técnico-estructural, lo que también está claramente establecido en el primer principio de Fayol: la división del trabajo. Sin embargo, fué Taylor, ingeniero de profesión, quién convirtió este principio en piedra angular de su doctrina administrativa,

/expuesta en

expuesta en su Principles of Scientific Management, publicado en 1911. Persuadido de que era posible aplicar la ciencia del ingeniero a los métodos del taller, Taylor concluyó que en él se desperdiciaba un gran porcentaje de trabajo y material debido a las deficiencias de la organización y de la supervisión del trabajo. Basándose en esta observación, desarrolló dos de sus conocidos principios administrativos. El primero era separar la planificación de la ejecución - "todo el trabajo cerebral posible debe sacarse del taller y concentrarse en el departamento de planificación"*. El segundo fué la sustitución de la organización antiguo cuño por lo que llamó "administración funcional" - "la administración funcional consiste en dividir el trabajo administrativo de manera que cada hombre, desde el subdirector hacia abajo, deba ejecutar el menor número posible de funciones".* Sin embargo, a pesar de su aparente intención de proporcionar principios aplicables a la administración, Taylor continuó buscando la eficiencia de seres humanos y máquinas a través de estudios de tiempo y movimientos, a los que se ha dado en llamar "piedra angular de la administración científica". Al acentuar así la eficiencia dentro del taller y las economías logradas a través del estudio del tiempo y del movimiento, Taylor concentró en tal forma la atención en el taller, que el estudio de la administración se convirtió de hecho en el estudio de la administración del taller, mientras se desestimaban los aspectos administrativos más generales. En su afán de especialización, Taylor llegó a sugerir que dentro del taller, cada obrero fuese dirigido por cuatro capataces especializados en diversos aspectos de su tarea y que la tarea misma la fijasen otros cuatro especialistas, desde el departamento de planificación. Esta sugerencia contradecía al principio de unidad de mando y, por lo tanto, era imposible adoptarlo. Lo expuesto muestra la tendencia de Taylor a ascender por la escala jerárquica partiendo del obrero individual en su banco de trabajo, mientras Fayol, como auténtico administrador, desciende desde el ¿Director General hasta los peldaños inferiores.

---

* Nota del Trad. - Estas citas no pertenecen a una traducción autorizada.

/Autoridad, delegación

Autoridad, delegación de autoridad y descentralización

La autoridad es el elemento fundamental de los cargos ejecutivos. Aunque los dirigentes ejercen sus funciones básicas por medio de la planificación, la organización, la selección de personal, la dirección y el control, su posición es efectiva porque gozan de autoridad. No debe confundirse la autoridad con la responsabilidad. Para aclarar la diferencia que existe entre ambos conceptos, podría decirse que a los dirigentes se les delega autoridad (la facultad o derecho de mando) y se les exige responsabilidad por el cumplimiento de las tareas que se les han encomendado. Así la responsabilidad constituye la obligación que tiene el subordinado frente al superior que le ha asignado una tarea, prestar el servicio requerido. La autoridad puede delegarse, pero la responsabilidad se crea por la aceptación de parte del subordinado de la tarea asignada, y por ese motivo no puede delegarse.

Asi como la autoridad es el elemento fundamental de los cargos ejecutivos, la delegación de autoridad lo es de la organización. La delegación de autoridad debe ser efectiva para ser fructífera. El dirigente que efectivamente delegue autoridad deberá estar dispuesto a dejar en manos de sus subordinados la facultad de adoptar decisiones, permitirles que cometan errores, confiar en ellos y establecer y aplicar controles generales. Como el superior no puede delegar la responsabilidad que le corresponde por los resultados obtenidos, no deberá delegar autoridad a sus subordinados a menos que tenga alguna certeza de que ésta se emplea en el cumplimiento de los objetivos y planes de la organización. No podrán establecerse y aplicarse controles a menos que los objetivos, la política y los planes se empleen como normas básicas para juzgar las actividades de los subordinados. A menudo la renuencia para delegar autoridad y confiar en los subordinados obedece a deficiencias de planificación y control de los superiores.

Quizá el principio más importante que orienta la delegación de autoridad es que ésta debe delegarse en la medida y forma necesarias para lograr los resultados previstos, y ello supone haber establecido metas y elaborado planes. Con todo, ningún superior puede evadir, a través de la delegación de autoridad, la responsabilidad por las actividades del subordinado si es

/él quién

él quien ha delegado autoridad a los subordinados y les ha asignado sus tareas y en consecuencia es responsable de sus actividades.

La descentralización de la autoridad constituye un problema aparte de organización. La descentralización se ha transformado hasta cierto punto en un principio sagrado. Para muchos ha representado el comienzo de una forma de vida más difícil, que supone una modificación de la conducta que se opone a las formas culturales aceptadas. Para las personas es difícil delegar, pensar sobre la base de concepciones abstractas que son indispensables para formular planes a largo plazo; escuchar en lugar de dar órdenes; y evaluar sobre la base de resultados globales. Sin embargo esta es la forma en que deben conducirse los jefes de una organización descentralizada.

En muchas de las discusiones sobre descentralización se señala que es imposible descentralizar hasta que no se haya centralizado el poder administrativo. Lo que hay que destacar es que la concentración de la facultad de adoptar decisiones en la cúspide de la pirámide jerárquica no se opone al concepto de descentralización y delegación. Antes de distribuir el poder a través de la organización, habrá que concentrarlo en una autoridad central. Esta observación parece tener validez sobre la base de la experiencia de algunos países, donde la descentralización se ve obstaculizada porque la autoridad central no goza efectivamente de la facultad de adoptar decisiones. Como ejemplo puede citarse la relación entre organismos autónomos y los Ministros correspondiente, aspecto que se discutirá más a fondo posteriormente. Existe una unidad central entre la adopción de decisiones, la organización jerarquizada de los cargos y el concepto de descentralización. Cuando estos conceptos se combinan con los de control y redes de comunicación, la estructura general de la organización adquiere sentido y forma un todo integral.

Quizá el mayor esfuerzo de descentralización de la historia se diera durante la segunda querra mundial, en la administración militar. La General Motors constituye uno de los ejemplos de buena administración y propicia una reconocida filosofía de descentralización. Las divisiones de la General Motors funcionan en muchos sentidos como empresas independientes. Cada división diseña, desarrolla, fabrica y vende sus productos; contrata y adiestra sus empleados, desarrolla y mantiene su organización lineal y de

/plana mayor

plana mayor, y adopta decisiones con respecto a los procedimientos y métodos de fabricación. En principio la filosofía de la descentralización se aplica también en las divisiones y se delega la autoridad tanto como sea posible. La filosofía de la descentralización impregna la organización, en gran parte porque su presidente ejerce un fuerte liderazgo. Las principales cuestiones de política se centralizan en el nivel más alto de la organización. El más importante de estos controles centralizados posiblemente se relacione con los aspectos financieros. El contralor de cada división no sólo es responsable ante su superior jerárquico sino que tiene la responsabilidad funcional de informar al contralor de la empresa. La centralización de los controles financieros está estrechamente vinculada con la centralización de la programación en el nivel administrativo más alto. La organización es descentralizada en gran medida; sin embargo, las principales actividades de planificación y de control se centralizan para lograr la continuidad, la coordinación y la uniformidad deseada.

Radio de control

Otro principio de organización que tiene carácter de problema técnico es el del radio de control. Las personas versadas en la ciencia de la administración han reconocido desde hace mucho tiempo que ningún ser humano podría intentar en la práctica supervisar directamente más de un cierto número limitado de individuos cuyo trabajo está relacionado entre si. A menudo se ha expresado que este número no debe pasar de cinco o seis, pero algunas veces llega hasta veinte. En más de una oportunidad se ha efectuado una reorganización basada en el número de personas que puede supervisar eficazmente un ejecutivo. Un consultor francés en administración, V.A. Graicunas, analizó el problema de la relación entre subordinados y superiores, postulando que la concepción psicológica del "radio de atención" fija un límite estricto al número de factores distintos que puede atender simultáneamente la mente humana. Graicunas desarrolló una fórmula matemática, según la cual el número de relaciones que el supervisor debe considerar cuando aumenta el número de sus subordinados, crece,no en relación aritmética sino geométrica. Si un superior añade un sexto a los cinco subordinados inmediatos, aumenta sus recursos humanos en un veinte por ciento, pero la complejidad y la dificultad de su labor de coordinación aumenta aproximadamente en cien por ciento. La fórmula no pudo

/comprobarse sobre

comprobarse sobre todo porque Graicunas no tuvo en cuenta la frecuencia o la intensidad de las relaciones pero sirvió para poner de relieve que toda gestión administrativa que reduzca el número y la frecuencia de las relaciones a las cuales deba prestarle atención el gerente aumentará su radio de administración y en consecuencia disminuirán los costos y la ineficiencia de un grán número de departamentos.

Al buscar una respesta a la pregunta sobre cuántos subordinados puede controlar eficazmente un jefe, la determinante más importante parece ser la capacidad del superior para reducir la frecuencia y la intensidad de las relaciones que surgen de la asociación superior-subordinado. Por lo que toca a los factores de organización que influyen sobre el radio de administración, el más importante es la medida en que se delegue la autoridad, y la naturaleza de la misma. Si un jefe procede con prudencia y claridad para delegar la autoridad a sus subordinados a fin de que realicen una tarea bien definida, éstos, si están debidamente capacitados podrán cumplir esa tarea demandando un mínimo de tiempo y atención de sus superiores. La limitación en cuanto al número de subordinados que puede dirigir eficazmente un jefe explica la existencia de niveles en las organizaciones: mientras más grande sea ésta y más reducido el radio de administración, mayor será el número de niveles establecidos. La misma necesidad de utilizar una estructura organizativa y de ceñirse a relaciones de autoridad produce complejidad y pérdidas a medida que aumentan los niveles y departamentos que componen la estructura. Cualquier individuo que ha trabajado en grandes organizaciones sabe por experiencia propia las frustraciones a que da origen el sistema del "conducto regular", según el cual la autoridad, las sugestiones, las preguntas y las instrucciones deben subir y bajar por la cadena de mando. Aunque pueden resolverse algunos de los problemas a que da origen el "conducto regular", estableciendo que no es necesario seguir la línea de mando para obtener información, no hay una solución práctica para hacer funcionar una organización a menos que la adopción de decisiones, para la cual se requiere autoridad, y donde ésta entre en juego, se ciña a la cadena. Las pérdidas causadas por la existencia de un número excesivo de niveles no se limitan exclusivamente a gastos de supervisión y pérdida de eficiencia administrativa. También se produce desmoralización.

/La Compañía

La Compañía Sears, Roebuck ha efectuado uno de los estudios más interesantes acerca del efecto de los niveles sobre la eficiencia de la empresa. Para ello se analizaron las actividades de la empresa en dos grupos de ciudades de aproximadamente el mismo tamaño. En un grupo la organización establecida por los gerentes consistía en un subgerente y treinta gerentes de ventas a cargo de los departamentos de la tienda. En otro grupo las tiendas se organizaban en forma más convencional, con un escalafón extra de administración entre el gerente de la tienda y los jefes de departamento. Los estudios sobre el volúmen de ventas, las utilidades, la moral y la competencia de los jefes de categoría inferior indicaron que las tiendas con menor número de escalafones de administración superaban en todos los aspectos a las de organización más convencional. Estos resultados se atribuyeron a diversos factores, y el principal parecía ser que los gerentes de los cuales dependía un mayor número de subordinados no tenían otra alternativa que delegarles autoridad, por lo cuál éstos se veían colocados en una posición importante que les permitía adoptar decisiones. Por este motivo no sólo mejoraba su moral, sino que al verse obligados a desempeñar esas funciones, lo hacían mucho mejor. Además, el estudio efectuado por Sears reveló que mientras más corta es la vía de comunicación, mejores son las comunicaciones entre el gerente de la empresa y los jefes que de él dependen, por numerosos que estos sean.

En la práctica rara vez el radio de control de los jefes de empresa comprende de tres a seis subordinados, número que se ha considerado adecuado, como quedó demostrado por un estudio sobre cien grandes empresas efectuado por la American Managements Association. El número de dirigentes que dependían de los presidentes de las empresas variaba de uno a veinticuatro y solamente veintiseis de los presidentes tendían seis o menos subordinados. En las cien empresas la mediana correspondíaa nueve subordinados. El radio de control depende en gran parte de la dinámica de la organización y de la complejidad del sistema de formulación de la política. Así por ejemplo, el general Eisenhower tenía tres subordinados de línea cuando era Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en la segunda guerra mundial, y ninguno de ellos tenía más de cuatro subordinados de línea. En cambio, en la Iglesia Católica Romana, los niveles de organización son pocos, lo cual se

/debe quizá

debe quizá a la gran preparación de los obispos, y además al hecho muy importante de que la Iglesia cambia muy poco. Según un estudio efectuado en varias empresas industriales de Ohio de la unidad media de supervisión de obreros dependen 16,7 personas en tanto que de la unidad media de supervisión de jefes dependen aproximadamente 6 personas, cifras que parecen comprobar las teóricas. En general la experiencia parece demostrar que en el radio de control de los jefes en los organismos públicos es mayor que en las empresas privadas, y ello obedece en su mayor parte a que todos los empleados se esguerzan por tener acceso directo al jefe máximo. En los casos extremos, ello se traduce en una escasa delegación de autoridad con lo cual disminuye la eficiencia.

Agrupación de las funciones

La estructura de las instituciones modernas se presenta en un estado de fluidez constante y es posible que se produzcan anomalías en la organización de las instituciones mejor reglamentadas que obliguen a efectuar constantemente reajustes o reorganizaciones. Desgraciadamente a menudo los ajustes se hacen en forma improvisada y con ello sólo se crean nuevas anomalías. Hay normas u orientaciones que puedan aplicarse en general para agrupar o reagrupar las funciones u organizar o reorganizar una estructura administrativa?

Aunque nunca se establezcan esas normas, hay ciertos elementos básicos de organización entre los cuales puede elegirse algunos que sirvan para orientar el proceso de reorganización.

Cada unidad de organización puede analizarse conforme a:

1. El objetivo principal de la unidad, por ejemplo suministro de agua, educación etc.
2. El proceso que emplea, según la técnica usada para elaborar el producto final, como técnicas contables, sistemas de ingeniería, etc.
3. La clientela o sector de actividades atendidos, como agricultores, indios o veteranos de guerra.
4. Servicios prestados o productos elaborados, como servicios administrativos, financieros, de energía, etc.
5. El lugar en que se prestan los servicios, como Santiago, la escuela secundaria urbana etc.

Estos elementos constituyen formas de análisis, que servirían para encontrar las funciones esenciales y compararlas. Podrían emplearse todos, pero generalmente uno de ellos constituye el factor esencial en una situación determinada. Por ejemplo, para agrupar las funciones que corresponden a los ministerios, deberán aplicarse dos criterios:

a) Necesidad de formular una política coherente y bien integrada. Ello sería difícil de lograr, a menos que el ministro pueda optar entre distintas posibilidades de acción. Por ejemplo, no podrá formularse una política coherente de transporte a menos que puedan adoptarse decisiones con respecto al uso del transporte por tierra versus el aéreo o marítimo, y ponerlas en práctica, y ello sería muy difícil si los

/organismos respectivos

organismos respectivos se encuentran dispersos entre diversos ministerios.

b) En lo posible, deberán agruparse conjuntamente en un ministerio las funciones homogéneas o relacionadas entre sí, especialmente aquellas en que se aplican procesos técnicos de trabajo muy similares, como incorporar varios servicios financieros en el Ministro de Finanzas, con exclusión de otros tipos de servicios. En esta forma se facilitaría la coordinación, el aprovechamiento de la experiencia técnica y del personal y se fomentaría en general la eficiencia y la economía en los gastos.

Personal de plana mayor y de línea.

Los conceptos de personal de plana mayor y de línea parecen haberse desarrollado en el ejército, y sólo recientemente se ha puesto de relieve su importancia en la administración civil. Quizá la definición más conocida sea la que dice que las funciones de línea son las que atañen directamente a la responsabilidad de cumplir los objetivos de la organización y las de plana mayor se refieren a los elementos de la organización que contribuyen a que el personal de línea cumpla con mayor eficacia los objetivos principales de la organización. La labor de la plana mayor constituye efectivamente la institucionalización de la función intelectual según queda demostrado por los servicios legales, de planificación, de personal y de presupuestos. Hay muchas razones que hacen necesaria esta división del trabajo en una organización. En primer lugar, el personal de ejecución o de "línea" elegido como líder jerárquico a menudo no tiene aficiones intelectuales y en consecuencia asume una actitud defensiva ante el método de investigación objetiva. Segundo, la resistencia a los cambios que existe en toda organización contribuye a que las personas se ofendan si se examina detenidamente la forma en que desempeñan sus funciones; la labor de la plana mayor atenta contra la seguridad. Tercero, pensar es lo más difícil que hacemos la mayoría de nosotros, sobre todo cuando supone reunir informaciones laboriosa y pacientemente. Por ese motivo, las tareas de la plana mayor no se llevarán a cabo si no se organizan creando nuevos cargos y grupos de cargos dedicados exclusivamente a esas labores asesoras.

/Un tipo

Un tipo de labores de plana mayor que podría denominarse asesoramiento técnico, consiste en actividades especializadas como investigación de laboratorio, planes de ingeniería y supervisión funcional de los obreros de línea. Las personas que realizan estas actividades, asesoran, capacitan, solucionan problemas, orientan y preparan normas uniformes de trabajo e inspección para la línea. Teóricamente no tienen autoridad para dar órdenes, pero si se desempeñan adecuadamente, su palabra y presencia tienen autoridad. También los funcionarios de la oficina de personal, finanzas, presupuesto y suministro parecen tener considerable influencia sobre los funcionarios de línea. La labor de la plana mayor consiste entonces en la planificación general de alto nivel, la planificación técnica o especializada y la supervisión de los servicios auxiliares o de personal.

Las labores de la plana mayor se realizan a través de la cooperación amistosa con el personal de línea, sobretodo si se desea lograr aceptación de los cambios propuestos. El trabajo de plana mayor más fructífero es el realizado por las personas que se entienden con los funcionarios de línea, persuadiéndoles a que introduzcan cambios, y que las ideas han surgido de ellos. Pero deberán tener cuidado de que su integración social con los departamentos de línea no les reste objetividad. No pueden identificarse hasta tal punto con los objetivos de determinados organismos como para transformarse en sus defensores.

Cambios en el criterio tradicional

Hemos visto que el enfoque tradicional de la teoría de la organización le asigna especial importancia a los conceptos, como unidad de mando, cadena escalar de supervisión entre la plana mayor y el personal de línea, y el control ejercido desde arriba. Los tradicionalistas tendían a considerar como dimensión principal la posición que le corresponde al cargo en la jerarquía. Se inclinaban a adoptar un punto de vista según el cual la conducta administrativa se rige por principios universales. Los administradores deben ser profesionales que ponen en práctica la política y las órdenes de los políticos. Con todo, la rebelión contra el enfoque tradicional se basó en gran parte en el rechazo de la universalidad de los principios, que se consideró no

/demostrada, y

demostrada, y especialmente en la no aceptación de la separación total de la política y la administración.

La estructura formal de la organización representa claramente las intenciones de los que la crearon. En una organización típica esta estructura evoluciona según orientaciones en que influyen decisivamente la especialización del trabajo, los niveles de autoridad y las vías definidas de comunicación entre ellos. Sin embargo, además de la estructura formal existe un número ilimitado de actividades mutuas entre las personas que pertenecen a una organización, que podrían considerarse procesos modificadores superimpuestos sobre la estructura formal de la organización. Pueden estudiarse según varias teorías sobre la conducta, pero no hay que olvidar que nunca funcionan separadamente y que están íntimamente relacionadas con la organización. A continuación aparecen dos ejemplos de este método:

1. La superimposición de las comunicaciones. Según esta tésis la red real de comunicaciones de una organización jamás coincide con la estructura formal. Según algunos escritores el poder reside en los puntos en que las comunicaciones ejercen influencia en el sentido de generar o poner en circulación nuevas comunicaciones. Estos puntos constituyen las posiciones en que se ejerce el poder. La red de comunicaciones está formada por centros y cauces de decisiones que buscan, reciben, transmiten, subdividen, clasifican, almacenan, seleccionan, recuerdan y retransmiten informaciones. La red esta formada no sólo por medios de información técnica, sino también por los sistemas nerviosos de las personas que pertenecen a la organización. En consecuencia, un experto en administración solía comenzar sus estudios en la oficina de correspondencia, donde escudriñando en las línea de comunicación real, lograba a veces elaborar un organograma más preciso que el que se exhibía en la oficina del director. Este era de hecho un diagrama de comunicaciones que proporcionaba más informaciones sobre la vida real de la organización que la imagen (representación) de la autoridad formal.

2. La superimposición de decisiones. El famoso autor H. Simon dice que la mejor forma para analizar una organización consiste en los puntos en

/ que se

que se adoptan las decisiones y descubrir quién las adopta. Ello supone, igual que en el ejemplo anterior, que la adopción de decisiones no se ajusta a la estructura jerárquica. Aunque muchos administradores equiparan la adopción de decisiones con la formalización, ésta puede ser la última etapa de un proceso más largo. No es el producto de la mente de un dirigente, puesta en práctica en una forma muy intelectual, sino un proceso institucionalizado en el que participan muchos individuos y entran en juego muchos intereses internos y ajenos a la organización, muchas interpretaciones de lo que "debería hacer" la organización; de lo que está "haciendo", y muchas fuentes de información y diversos conocimientos especializados.

Los nuevos métodos aplicados a la organización emplean la investigación sociológica para descubrir las modalidades de la conducta administrativa, dan mayor reconocimiento a los valores que a la eficiencia mecánica y a los funcionarios civiles como individuos, a la vez que consideran la organización como una institución social. Lo fundamental de este enfoque es que se le da gran importancia a la adopción de decisiones y a las comunicaciones. Se discutirán estas materias en relación con el análisis de algunos problemas concretos. Sin embargo, este nuevo enfoque, que podría denominarse sociológico, no ha reemplazado al tradicional. El método tradicional ponía de relieve algunos de los elementos básicos de la administración, que todavía tienen gran utilidad en la práctica. Los usaremos en combinación con los nuevos conceptos.

## Capítulo II

## EL PROCESO DE PLANIFICACION

La planificación es, en gran medida, la tarea de hacer suceder lo que de otro modo no ocurriría, y de resolver problemas de escasez. La escasez de recursos durante la Segunda Guerra Mundial fue un gran incentivo para las técnicas de planificación en todos los países comprometidos en el esfuerzo bélico. Actualmente, diversas condiciones estimulan el desarrollo de la planificación a largo plazo; entre ellas, el largo período que trascurre desde que se inicia la investigación y elaboración de un nuevo producto comercial, hasta su perfeccionamiento, y que a veces se prolonga a quince o veinte años, y frecuentemente a siete o diez años. Algunos dirigentes industriales estiman que los próximos cinco o diez años están ya configurados tecnológicamente, y concentran su interés en los diez a veinticinco años siguientes. Y finalmente, los países en vías de desarrollo encaran una gran escasez de recursos al tratar de impulsar su desarrollo, y adoptan las técnicas de planificación como un instrumento para acelerar su crecimiento económico.

Los problemas de planificación surgen cuando se descubre una línea de acción alternativa y entonces la planificación es fundamentalmente una elección. Si no hubiese alternativas de objetivos, políticas, programas o procedimientos, la planificación sería tan inflexible, que escasamente se justificaría su existencia. Sin la planificación, los acontecimientos quedan entregados al azar. La planificación por lo tanto, es un proceso intelectual, la determinación consciente de líneas de acción, la fundamentación de decisiones en objetivos, hechos y cálculos estimativos.

### Tipos de planes

Los planes presentan varios aspectos, que pueden clasificarse en objetivos, políticas, procedimientos, presupuestos y programas.

### Objetivos

El objetivo o los objetivos de la organización constituyen el plan básico. Son la meta de la organización. Generalmente se formula en

/términos muy

términos muy amplios; por ejemplo, mejorar la calidad de las viviendas urbanas, fomentar la reforma agraria, fomentar la cooperación económica entre los Estados Latinoamericanos. El objetivo, sin embargo, no debe ser excesivamente general, para evitar que pierda todo significado. Puede argumentarse, por ejemplo, que en los Estados Unidos todas las empresas comerciales tienen un objetivo único e idéntico: obtener beneficios pecuniarios. Dicho así suena simple tautología. Algo así como decir que los negocios son los negocios. Pero es preciso recordar que los dirigentes comerciales pueden hallarse interesados en construir un imperio comercial, en asegurar su posición o en derrotar a algún competidor; uno de los objetivos de la Ford Motor Company en 1952. La prueba de que el objetivo de un plan es algo más que una frase se encuentra tal vez en los siguientes requisitos:

1. Si la determinación de un objetivo se transforma en un proceso de preparación para la planificación, en el cual toman parte niveles diversos; en el nivel nacional, por ejemplo, los participantes en esta preparación serían el poder legislativo, el poder ejecutivo, los representantes del sector privado y los altos funcionarios. Todo el proceso de preparación para la planificación es también un proceso en el cual los objetivos concretos válidos así se modifican constantemente al pasar por los diversos niveles, desde los planificadores específicos al nivel planificador más alto.

2. Si se ha calculado bien la duración del plan. Puede resultar conveniente desarrollar planes para períodos de 10 a 20 años, con objetivos generales provisionales susceptibles de alcanzarse teniendo en cuenta los recursos disponibles; uno de estos planes, por ejemplo, podría considerar un 50 por ciento de aumento en el producto nacional bruto, o las necesidades de transporte de diversos tipos en relación con el crecimiento y la distribución económica y de población. Sin embargo, el desarrollo de las acciones específicas para alcanzar los objetivos a veinte años plazo requerirían una gran cantidad de actividades detalladas de planificación programáticas. Este requisito podría satisfacerse tal vez combinando la planificación de objetivos y un diseño general para el período de diez a veinte años, con una planificación

/más detallada

más detallada y la identificación de las necesidades específicas de recursos para, digamos, los primeros cinco años. En algunos países, como Rusia, India, etc., la adopción del período de cinco años para sus planes se basó probablemente en razones prácticas, como la entrega de las últimas partidas de equipo, y la terminación de actividades de construcción o adiestramiento. Tal vez sería conveniente practicar una investigación para determinar cual es el período óptimo de planificación para los diversos programas gubernativos.

3. Si el objetivo puede traducirse lógica y fácilmente en una política.

Políticas

Las políticas son expresiones o conceptos generales que guían o canalizan el pensamiento o la acción de quienes actúan dentro del sistema planificador. Aunque hemos distinguido entre objetivos y políticas para mayor claridad y énfasis, la linea demarcatoria no es siempre definida. Si el objetivo de una institución regional es desarrollar los recursos de la región, su política puede ser buscar la cooperación de la población, estimular el uso de fertilizantes, etc. Siendo guías del pensamiento y la acción, las políticas generalmente son poco específicas. Por lo tanto, los ejecutores del plan deben interpretar la política a través del ejercicio de su iniciativa, discreción y juicio. La libertad de que puedan disponer será, naturalmente, reflejo de su posición en la estructura orgánica. Las políticas, sin embargo, deben ser consistentes y hallarse integradas de manera que contribuyan a la realización de los objetivos. Como ya se ha observado, la política no se elabora en un lugar determinado dentro de una estructura de gobierno, lo que contradice las nociones prevalecientes hasta hace poco. La política se ve también íntimamente afectada por personas y movimientos ajenos al gobierno. Uno de los niveles que influyen en la iniciación de nuevas políticas es el nivel inmediatamente inferior al de los jefes de los ministerios. Las personas que ocupan este nivel se hallan muy próximas a la cúspide, de manera que pueden aprovechar la oportunidad de hacer sugerencias o influir sobre sus superiores. Están en situación privilegiada para reconocer los problemas que pueden revestir importancia a medida que surgen. Al mismo tiempo, teniendo

/menos responsabilidad

menos responsabilidad pública que sus jefes, tienen mayor libertad para considerar ideas nuevas e impulsar lo que estiman beneficioso, a pesar de los vuelcos del sentimiento político o de otros obstáculos. Este aspecto de la formulación de una política muestra que esta formulación es un proceso social, influido grandemente por las posiciones estratégicas de las personas que participan en él.

Procedimientos

Los procedimientos también son planes, porque implican la selección de una línea de acción y se aplican a actividades futuras. Los procedimientos detallan la manera precisa en que debe efectuarse una actividad. Mientras las políticas son planes relativamente generales y de permanencia razonable, los procedimientos son menos generales, pero comparativamente permanentes. La política siempre establece un objetivo o delimita una zona de acción, mientras los procedimientos fijan el camino hacia el objetivo o a través de la zona. La secuencia es el sine que non del procedimiento. Un organismo de gobierno puede sustentar la política de conceder permisos de importación exclusivamente a los equipos de capital que no se producen el el país. Fijará entonces los procedimientos para poner en práctica esta política, disponiendo que al solicitarse el permiso de importación, deba probarse a satisfacción de los funcionarios competentes que el producto cumple con el requisito indicado. A menudo la existencia de reglas claras de procedimiento es la única prueba de una política consistente. Así, por ejemplo, un organismo de gobierno que busque promover el desarrollo industrial y cuya política sea dar a todos idéntica oportunidad de utilizar los descubrimientos de sus estudios de viabilidad, tiene necesidad absoluta de procedimientos que establezcan las modalidades de publicación de sus estudios.

Presupuestos

El presupuesto es esencialmente un plan, una expresión numérica de los resultados esperados. Puede expresarse en términos exclusivamente financieros, o puede calcular los resultados probables en horas-hombre, unidades de producción, horas-máquina, o cualquier otra medida reducible a expresión numérica. El presupuesto del gobierno recibe a veces el

/nombre de

nombre de plan de autorización financiera. Los presupuestos pueden referirse a operaciones, como el presupuesto de entradas y gastos; reflejar salidas de capital previstas, como el presupuesto de gastos de capital; o mostrar los movimientos de dinero previstos, como en el presupuesto de entradas y salidas de caja. A menudo los presupuestos se conciben como sistema de control, y lo son. Sin embargo, la confección de un presupuesto es, evidentemente, una planificación. Y en muchas organizaciones, a menudo es el instrumento planificador fundamental.

Programas

Los programas son un complejo de políticas y procedimientos, generalmente sustentados por el capital necesario y por presupuestos de operación, y concebidos para poner en práctica una línea de acción. Los programas pueden ser de millones de dólares, o de tan poco monto como el programa formulado por un director de una división para mejorar la moral de sus subordinados.

Generalmente, los programas de cierta importancia no se sostienen por sí solos, sino que forman parte de una compleja estructura de programas, dependiendo de algunos y afectando a otros. Esta interdependencia de planes es lo que causa tantas dificultades y problemas al planificar. Los resultados de una planificación deficiente o inadecuada generalmente no aparecen aislados, porque la eficacia de la planificación es la de su eslabón más débil. La planificación coordinada, y por lo tanto eficaz, exige extraordinaria habilidad profesional y directiva.

Etapas de la planificación

La naturaleza y las técnicas de planificación pueden clasificarse esbozando las etapas de la planificación.

Establecimiento de objetivos

En la primera etapa en el proceso planificador es establecer los objetivos del plan. Para tener sentido, la planificación debe tender hacia un fin, porque el objetivo es la clave que señala lo que debe acentuarse en forma primordial, y lo que debe ejecutarse mediante la organización políticas, procedimientos, presupuestos y programas. Ya hablamos brevemente de la formulación de objetivos y de la naturaleza de esta formulación de manera que no es necesario decir más al respecto por el momento.

/Establecimiento de

Establecimiento de las premisas de la planificación

En la segunda etapa lógica en el proceso de planificación es el establecimiento de las premisas de planificación, su aceptación por acuerdo común, y su divulgación. Las premisas de planificación son pronósticos basados en datos objetivos y políticas básicas susceptibles de aplicarse en el futuro. Las premisas, por lo tanto, son hipótesis que constituyen la base sobre la cual se edificará toda la planificación.

El establecimiento de las premisas de planificación implica necesariamente un pronóstico del futuro. Algunas premisas son políticas futuras que aún no se han puesto en práctica. El solo hecho de formular estas políticas proyectadas concentran la atención en las políticas de planificación. Al descender en la jerarquía orgánica, la composición de las premisas de planificación varía un poco. El punto de vista básico será el mismo, pero la existencia y el desarrollo de nuevos planes de importancia, afectará apreciablemente el cuadro futuro que los dirigentes de esas unidades deberán encarar en sus planes. Los planes que afectan el ámbito de autoridad de estas unidades se convierten en premisas para su propia planificación.

Hay premisas de planificación que escapan a todo control, como el crecimiento de la población. Entre las premisas de planificación que pueden llamarse semi-controlables o controlables están las hipótesis sobre eficiencia de la mano de obra, calidad del liderazgo, disponibilidad de brazos, etc. Una de las tareas más importantes de la función planificadora es investigar la validez de las premisas de planificación, especialmente en lo que dice relación con los recursos humanos. Y esto constituye también un medio muy útil de influir sobre el desarrollo del potencial administrativo, y de concentrar la atención general en la planificación orgánica. Una de las dificultades que se presentan para establecer una línea completa de premisas de planificación y mantenerlas al día, es la falta de información precisa sobre los planes que están en ejecución. La falta de coordinación planificadora debido al uso de diferentes grupos de premisas se observa en la escasa capacidad para gastar las divisas disponibles debido a obstáculos legales(interpretación incorrecta del estado legal de cosas), falta de

/disponibilidades de

disponibilidades de moneda local como dinero complementario (las premisas no consideran las prioridades vinculadas a otros campos de actividades), y escasa flexibilidad administrativa en otras organizaciones. La carencia de este tipo de coordinación puede ser ruinosa. Por lo tanto, es necesario adoptar premisas comunes de planificación. Como el acuerdo sobre estas premisas tiene gran importancia en una planificación coordinada, es imprescindible asegurarse de que todos los que forman parte del sistema planificador comprenden las premisas que deberán planificar. Las premisas de planificación establecidas y aceptadas sólo son útiles a quienes toman conciencia de ellas. Como en otras fases de la labor administrativa, debe concederse gran importancia a la difusión de las premisas de planificación, en forma aproximada, a través de toda la organización.

Exámen y selección de posibilidades de acción

Hay varios criterios básicos que pueden aplicarse cuando se trata de elegir entre distintas posibilidades de acción. Entre éstos cabe citar la experiencia, la experimentación, y el estudio y análisis de proyectos. El segundo se aplica principalmente a los tipos de planes que denominamos programas. El primer criterio suena a lugar común, pero en realidad no lo es. Es peligroso basarse en la propia experiencia anterior como orientación apropiada para la acción futura. La experiencia sólo es aprovechable como base para la adopción de decisiones si se analiza detenidamente en lugar de seguirse a ciegas. Además la experiencia no puede traspasarse a los demás si no a través de una organización como por ejemplo asociaciones sindicales, organismos públicos o clubes sociales. Hay muchos proyectos con respecto a los cuales no puede adoptarse una decisión sin ensayarlos, y por ese motivo se difunde cada vez más la experimentación. Por ejemplo cuando se proyecta un nuevo avión, se construye un avión modelo y se somete a prueba; si se trata de un nuevo sistema de riego, se ensaya un proyecto piloto para usar, por ejemplo, las aguas subterráneas en una zona pequeña; si se pretende introducir nuevos métodos de enseñanza, las nuevas ideas se ponen a prueba en algunas escuelas, etc. El método más comunmente empleado para elegir entre varias alternativas, cuando se trata de adoptar decisiones de gran

/envergadura, y

envergadura, y ciertamente constituye una de las técnicas más eficaces, es la investigación. La investigación, en primer lugar tiende a concentrar la atención en el problema y sus elementos, y al hacerlo pone en el tapete los factores decisivos de las diversas posibilidades y de los principales elementos de cada una de ellas. El método de la investigación aplica entonces el criterio científico a la planificación. En segundo lugar, el estudio y el análisis son probablemente más baratos que la experimentación. La investigación es importante también para poner de relieve valores intangibles, como las actitudes de la comunidad o el prestigio nacional, que no pueden expresarse en función de unidades numéricas. Al construir un proyecto de obras de utilidad pública puede ser un factor intangible su utilidad para la defensa nacional, que es muy difícil de medir en términos de dólares. En otros proyectos el factor intangible podrá ser comprobar la presión demográfica sobre la capital del país. Siempre hay que considerar un margen de error. Aunque las técnicas para adoptar decisiones se han transformado en artificios muy refinados, no han reducido a simples cálculos matemáticos las decisiones adoptadas en materia de planificación. No puede eliminarse el elemento de apreciación subjetiva. Y así, quizá la importancia real que tenga el método marginal aplicado a la evaluación sea que le asigna mayor importancia a las variables de una situación y le resta importancia a los promedios y a las constantes, ya que la técnica marginal constituye esencialmente un método que pone de relieve las cantidades adicionales y no los promedios.

Los métodos y criterios de investigación de operaciones desempeñan función más importante en cualquier tipo de administración cuando se trata de elegir entre diversas posibilidades. La investigación de operaciones puede definirse como el estudio de las posibilidades de una situación problemática a fin de proporcionar una base cuantitativa para llegar a la solución óptima en función de la meta apetecida. Así, se le da especial importancia al método científico, al empleo de datos cuantitativos, a las metas y a la determinación de los medios óptimos para lograr el fin. No obstante, la investigación de operaciones, como el análisis contable no proporciona la decisión sino estimula el

/desarrollo de

desarrollo de las informaciones cuantitativas que contribuyen a adoptar la decisión. Con todo, es muy posible que las metas sean tan claras, las informaciones sobre el insumo tan definidas, y las conclusiones tan factibles, que indiquen definidamente nuevas posibilidades, como la planificación de la administración y el gasto cuando se trata de muchos artículos, por ejemplo, en la administración del transporte y los abastecimientos para el ejército. En tanto que el analista de hace algunos años se veía obligado a estudiar sólo unas pocas alternativas de un problema por la magnitud de la tarea analítica, al emplear las técnicas de investigación de operaciones y los computadores electrónicos de alta velocidad puede analizar los resultados probables de miles de millones de posibilidades.

Prindipios de planificación

No se puede pretender que se haya descubierto y codificado un conjunto completo de principios de planificación comprobados en la práctica y relacionados entre sí. Sin embargo la experiencia adquirida en materia de planificación y el estudio de los planes y de la planificación indica que existen ciertas verdades fundamentales que explican, por lo menos en forma provisional, la naturaleza de la planificación y sirven de orientación para la planificación eficaz. A continuación se indican dos de ellas.

El principio de la penetración de la planificación

Este principio pone de relieve que la planificación no es función exclusiva del nivel superior de la organización. La planificación más eficaz se logra cuando todas las personas responsables de ella participan en la elaboración de los planes que caen dentro de su ámbito de autoridad. Uno de los medios para lograr la participación efectiva consiste por ejemplo en que los proyectos de presupuesto sean preparados en los niveles inferiores.

El principio del factor restrictivo

Este principio pone de relieve que al elegir entre diversas alternativas debe prestarse atención primordialmente a los factores que imponen una restricción sobre la solución del problema de que se trate, o tienen importancia transcendental para ella.

/Uno de

Uno de los factores restrictivos de la planificación es la dificultad de establecer premisas exactas de planificación. Las premisas se refieren necesariamente al futuro. Como el futuro no se puede predecir con exactitud, las premisas están sujetas a un margen de error. Una de las formas para reducir los riesgos de la incertidumbre del futuro consiste con establecer diferentes premisas que sirvan de base para elaborar diversos planes. Ello exige que el plan sea flexible, lo cual puede no ser fácil. En primer lugar puede ser muy inconveniente desde el punto de vista político. Segundo, en muchos casos ello supone un costo adicional, como establecer reservas o hacer arreglos especiales, o postergar indefinidamente una decisión, lo cual no puede hacerse.

Hay muchas tendencias a la inflexibilidad que desbaratan y limitan la planificación eficaz. Entre las principales inflexibilidades internas cabe citar las relacionadas con la psicología humana, las de política y procedimiento, y las relativas a las inversiones de capital. Las personas tienden a oponerse a los cambios y para superar esta limitación de la planificación, se requiere una paciente labor de introducción de las nuevas ideas, una dirección capaz y una difusión cuidadosa de informaciones. También es difícil modificar los procedimientos. La resistencia opuesta frente a la modificación de políticas y procedimientos quedó ilustrada en el estudio efectuado por la Comisión Hoover sobre la organización del gobierno federal, iniciado en 1947. La Comisión halló que se empleaban esencialmente los mismos procedimientos para efectuar las pequeñas como las grandes compras del gobierno y que en más de la mitad de las órdenes de compra emitidas anualmente por los organismos civiles, el costo de la tramitación superaba el valor del artículo comprado. Una de las pruebas más convincentes de la burocracia es la existencia de complicados procedimientos aplicados a fin de asegurar que no se cometan errores o evitar la corrupción. La planificación progresiva requiere un ambiente de cambio y cierto grado razonable de libertad y disposición para asumir el riesgo de equivocarse.

El capital invertido impone una inflexibilidad inherente. Un nuevo proyecto en ejecución representa una inversión "immovilizada" en la economía. Una vez que el capital se invierte en un activo fijo, se

/limita mucho

limita mucho la facultad de modificar el curso de acción futura. Deberá tenerse el cuidado de efectuar un inventario completo de las inversiones "inmovilizadas". De hecho el levantamiento del inventario podría ser la primera tarea de recopilación de informaciones.

No es fácil descubrir y analizar los factores restrictivos. Por ejemplo, en un país con un bajo nivel de vida, el factor restrictivo para la expansión del programa de enseñanza puede no ser la carencia de fondos sino el deseo de los padres de aprovechar la capacidad de trabajo asalariado de sus hijos o de retenerlos en el hogar para que presten allí sus servicios o actitudes culturales o a la falta de profesores preparados. Quizá la esencia del factor restrictivo se exprese al decir que una de las cosas más importantes en la planificación es descubrir lo que no puede hacerse y no lo que puede hacerse.

## Capítulo III

### LA PLANIFICACION AL NIVEL DEL ORGANISMO CENTRAL

Esta conferencia versará sobre la planificación al nivel de los organismos centrales.Por organismo central de planificación se entenderá aquel cuya labor es generar, integrar y coordinar la planificación económica. Eso no significa que otros organismos del gobierno central no desempeñen importantes e intransferibles funciones de planificación, como el Banco Central (política monetaria) o la Oficina del Presupuesto (programación y política fiscal; por lo menos, parte de la programación efectuada en la oficina de presupuesto no puede transferirse a otros organismos). Con todo, a la Dirección de Planificación le corresponde integrar las funciones respectivas de otros organismos centrales en un plan y una política generales, que también darán una estructura administrativa coordinada. A veces, pues, una actividad parece emanar del organismo central de planificación, en contraposición a otros niveles del gobierno, aunque de hecho se origine fuera de la Dirección de Planificación, por ejemplo en la oficina del presupuesto.

La Dirección de Planificación como unidad de estado mayor

La Dirección de Planificación constituye una unidad típica de estado o plana mayor del gobierno central. La ley que creó el sistema de planificación del Perú, en cuya preparación colaboró el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, establece en su artículo 3 las funciones del Instituto Nacional de Planificación, que constituye la Dirección Central de Planificación del Perú.

El Instituto tiene entre otras, las siguientes funciones:

Parr.I. Someter a la consideración del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social las metas de desarrollo; sus alternativas y la política encaminada a su cumplimiento.

Par. 5. Coordinar detalladamente los programas anuales del sector público que deberán incluirse en el presupuesto fiscal anual, con los planes generales y sectoriales.

Par. 10 Dictar las normas para la preparación de proyectos de inversión del sector público y asesorar en su elaboración mediante: su propio personal, los servicios de expertos nacionales o, en su defecto la

/asistencia técnica

asistencia técnica internacional pública o privada.

Par. II. Coordinar la asistencia técnica internacional y presentar al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social los programas correspondientes.

Parr. 12 Emprender investigaciones sobre técnicas de planificación y promover u organizar la capacitación del personal de la administración pública en esta materia. El tipo de trabajo indicaco en los párrafos 1 y 5 es de estado mayor, y consiste en la planificación general de programas de alto nivel, en tanto que los párrafos II y 12 se refieren a tareas especializadas de plana mayor. El párrafo 10 se refiere a tareas de ambas clases.

Los alcances del plan

La planificación general de programas de alto nivel puede diferir en los diversos países en cuanto a la proporción de recursos asignados al Plan. Ello dependerá de la amplitud de las metas establecidas en relación con la economía en su conjunto. A este respecto sería útil distinguir algunos tipos principales de planes. Primero, un programa de desarrollo puede consistir solamente en la elección de determinados proyectos dentro del sector público, incluyendo sin duda la esfera de empresas servicio público y las empresas e industrias nacionalizadas. Las metas fijadas a estos proyectos serían de naturaleza técnica, por ejemplo la construcción de una siderúrgica o refinería de petróleo de capacidad a en un tiempo x. El plan Monnet primitivo en Francia, era de esta naturaleza. Los efectos a corto plazo sobre el producto nacional de un plan limitado, no serán muy considerables, de modo que no es necesario que los cálculos del ingreso nacional sean muy exactos, pero la carga que recae sobre el balance de pagos puede ser considerable, si tienen que importarse muchos materiales. Más completo es el plan que comprende todo el sector público y que se extiende al sector privado al proporcionar elementos como energía y obras públicas básicas para la agricultura (riego, etc.) Los tres planes quinquenales de la India constituyen buenos ejemplos de este tipo de planificación. Un plan de esta clase exige contar con cierto tipo de pronóstico de las actividades del sector industrial privado, especialmente en lo que se refiere a las inversiones, y generalmente establece el objetivo general de aumentar el ingreso real. Dentro del

/marco total

"marco total del plan" se eligen aquellos proyectos que, combinados, permitirán alcanzar los fines y resultados apetecidos. El cuarto plan cuatrienal de Francia (1962-65) y los planes de los países socialistas representan un tipo de plan más completo y preciso. En el Plan de Francia se fijan metas precisas para la industria, controlada tanto por el sector público como por el privado. Una vez fijadas las metas, el gobierno se compromete a velar por que no se produzcan estrangulamientos en la oferta que impidan su realización.

Algunas características de la administración de la planificación en varios países

La planificación puede diferir enormemente en cuanto a la función que desempeñan los diversos niveles de gobierno y el público y asimismo en cuanto a la intensiad con que participan. En Francia, el Comisariado General del Plan no cuenta con más de 40 especialistas. Este número de personas tan reducido evidentemente no permite al Comisariado planificar la economía con su propio personal, por lo cual ha tenido que movilizar un gran número de personas ajenas a ella para que colaboren en la formulación del plan de desarrollo. Ello se ha realizado en gran medida a través de la creación de comités denominados Comisiones de Modernización. Cada comité representa un sector, como el de la electricidad, el carbon etc. y está compuesto por gerentes de empresas, líderes sindicales, funcionarios de alta categoría y expertos individuales. Los comités se dividen en grupos de trabajo y pueden invitar a otras personas a participar en sus labores. En 1961 el número total de participantes ascendió a 3.200 personas. Los debates no se dan a conocer al público, no hay votación y los miembros en general no tienen que dar cuenta de su labor a las organizaciones que representan.

Siendo este el tipo de trabajo realizado por los comités y como la dirección de planificación cuenta con un personal reducido, se han logrado evitar fácilmente los conflictos de autoridad y responsabilidad. Además, los organismos públicos han cooperado plenamente con el trabojo de los comités, y han aceptado sus recomendaciones, lo cual no fué fácil, habida cuenta de los muchos cambios en los programas, y han participado en las etapas de planificación y ejecución. Así el Comisariado General del Plan

/se encarga

se encarga en primer lugar de formular el plan. Además realiza los estudios prospectivos necesarios para elaborarlo. Prepara el marco general de los estudios de las comisiones de modernización y coordina su trabajo con los planes cuatrienales. El Comisariado no formula los programas pormenorizados ni los planes correspondientes a proyectos concretos. De ello se encarga la industria respectiva. La programación pormenorizada del Sector Público se efectúa en los ministerios que cuentan con el personal técnico o en las industrias nacionalizadas, que constituyen un factor importante en la economía. Se han empleado diversos instrumentos como controles, créditos y, en los primeros años, la ayuda extranjera, que fueron aplicados por los ministerios, especialmente el de Finanzas. Con todo, aunque el Comisariado se encarga principalmente de formular el plan, en la práctica desempeña una importante función de estímulo e incentivo. No es un organismo de estudio e investigación sino un organismo de acción. Le corresponde velar por que los resultados de la investigación se traduzcan en decisiones y medidas de acción.

En los Países Bajos, la tarea de la Dirección Central de Planificación tampoco es la de elaborar proyectos concretos. Un informe preparado por su director, hace notar que ese tipo de planificación hubiese tenido utilidad para los Países Bajos en los años treinta, pero que después de la guerra el número de proyectos ha sido excesivo. Los estatutos establecen que la Dirección de Planificación debe funcionar como organismo asesor en la coordinación de la política económica. Las recomendaciones de la Dirección Central de Planificación respecto a la política económica que debe seguirse inducen al gobierno a adoptar determinadas medidas a través de los organismos pertinentes. Por lo tanto, el vínculo entre planificación y política no es muy directo y la Dirección de Planificación no puede considerarse un organismo central, en el sentido en que lo son la oficina presidencial, en los Estados Unidos, y el Departamento del Tesoro, en Gran Bretaña. En los Países Bajos, la política de los diversos ministerios es más indendiente. El gabinete, el Consejo de Asuntos Económicos y los comités interdepartamentales son asesores conjuntos, más que autoridades, dentro de los departamentos respectivos. El autor de este informe estima que, en los países avanzados, la descentralización contribuye a un mejor

/funcionamiento de

funcionamiento de sus organismos, porque los procesos de decidir e informar son más rápidos.

En Noruega, el primordial propósito administrativo del presupuesto nacional, que equivale a la planificación nacional, no es determinar de antemano las operaciones de las dependencias gubernamentales, sino coordinarlas. Originalmente, el objetivo más importante del presupuesto nacional noruego fué probablemente la reconciliación y coordinación de las decisiones tomadas por los diversos dirigentes de la administración estatal.

La preparación del presupuesto nacional se divide entre los ministerios; cada uno de ellos prepara cuanto dice relación con las partidas del presupuesto nacional que dependen directa o indirectamente de él. Así, un departamento del Ministerio de Comercio entrega el presupuesto de importaciones; la Dirección de Viviendas del Ministerio de Asuntos Municipales coordina el plan para la distribución de materiales racionales de construcción. La Dirección del Trabajo coordina el presupuesto de la mano de obra, etc. La coordinación final, en el nivel administrativo más alto, la efectúa una Comisión de Asuntos Económicos del Gabinete, encabezada por el Primer Ministro. Esta Comisión se hace asesorar por una comisión de servidores públicos (Comisión del Presupuesto Nacional), que representa a diversas ramas de la administración del Estado. El Jefe del Departamento de Planificación Económica del Ministerio de Finanzas preside la Comisión del Presupuesto Nacional. La Comisión del Gabinete adopta políticas provisorias mientras se prepara el presupuesto. Los planes definitivos los fija, por lo menos teóricamente, el Gabinete en pleno, cuando los presupuestos parciales se reúnen en un presupuesto general.

El punto más débil de este esquema de descentralización es el siguiente: los conceptos, la evaluación de los datos, las hipótesis referentes a la acción de otros organismos de gobierno, las concepciones respecto a los objetivos de la política económica, pueden diferir en los planes parciales, así como difieren en unidades diferentes de planificación. Estas inconsistencias pueden evitarse esbozando un esquema del presupuesto nacional e impartiendo instrucciones verbales. Y el riesgo disminuye aún más al efectuar consultas y negociaciones intensivas entre las

/diversas dependencias

diversas dependencias del gobierno. Sin embargo, algunas contradicciones deben eliminarse en un nivel más alto, y es ésta la principal función de la División del Presupuesto Nacional.

Como incluso las partidas más detalladas del presupuesto nacional noruego son globales, el esquema del presupuesto nacional no asegura la coherencia de los planes y de sus proyecciones al nivel de las empresas. Sin embargo, al poner en contacto a las diferentes dependencias de gobierno, el procedimiento administrativo para establecer el presupuesto nacional contribuye a la coherencia de planes individuales que no aparecen especificados en el presupuesto mismo.

En Japón, la Oficina de Planificación Económica, que opera bajo el control del Primer Ministro, cumple las siguientes funciones: formulación y promoción de planes económicos de largo alcance; formulación de políticas básicas para la operación de los aspectos generales de la economía, y esbozo del plan económico para cada año fiscal; coordinación y regulación para llevar a cabo esos planes; análisis y evaluación de la totalidad de los recursos nacionales; e investigación y análisis de las tendencias económicas internas y externas, del ingreso nacional, etc.

Así, la realización de los planes se confía a otras dependencias del gobierno. El Director General de la Dirección de Planificación Económica puede indicar a los jefes de los organismos administrativos pertinentes la manera de adecuar sus políticas y planes respectivos al plan económico de largo alcance. Una vez que el Gabinete aprueba este plan, las diversas dependencias del gobierno lo llevan a la práctica según sus respectivas responsabilidades administrativas. Varias dependencias centrales de gobierno han establecido también organismos que les permiten coordinar sus propios planes y políticas administrativas, para facilitar sus contactos con la Oficina de Planificación Económica.

En cuanto a la estructura administrativa de los organismos autónomos locales, las prefecturas y las grandes ciudades también encomiendan la formulación de planes de desarrollo a secciones o divisiones que cuentan con los medios para adaptar sus planes al nivel regional. Se ha atribuído gran importancia al papel de las empresas públicas y otros organismos paraestatales en las organizaciones que materializan las políticas,

/es decir

es decir, en empresas ferroviarias, industriales, financieras, etc.

El plan global de largo alcance tiene un sistema de políticas para el sect estatal y otro para el sector privado. El objeto del plan es el sector estatal, sujeto directamente a las medidas y políticas del Gobierno. En las políticas para el sector estatal encontramos cuatro aspectos básicos: 1) tonificación del capital social general: servicios de transportes, viviendas, conservación de suelos y adecuada redistribución de las industrias; 2) mejoramiento de las aptitudes humanas y promoción de la ciencia y la tecnología; 3) fortalecimiento de la previsión social y progreso del bienestar colectivo; y 4) administración adecuada del dinero y de las finanzas del gobierno.

Un informe preparado por el gobierno de Pakistán establece que en ese país, la planificación es un proceso centralizado. Según el informe, esta centralización es tanto mayor cuanto que el Presidente del Estado preside la Comisión de Planificación. El trabajo de la Comisión está íntimamente vinculad a la labor de los ministerios del Gobierno Central. La nueva constitución de 1962 establece una mayor libertad para provincias en la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo, y el Gobierno proporciona medios financieros con este objeto. El Plan no se basa en doctrina alguna, siendo altamente pragmático. Alienta a la empresa privada y hace participar directamente al Estado en la industrialización sólo en ausencia de iniciativas del sector privado. A menudo estas industrias se entregan más tarde a empresas privadas.

El informe mencionado destaca categóricamente los problemas de eficiencia administrativa al preparar planes y coordinar esfuerzos, y observa que en este campo se han hecho grandes progresos desde 1959, y que hay una creciente participación del pueblo en la labor planificadora. Atribuye parcialmente este progreso al hecho de que el Presidente del Estado haya asumido las funciones de Presidente de la Comisión.

El primer Plan Quinquenal, que terminó en 1960, obtuvo resultados halagadores en el sector público, estableciendo así la base social y económica para el Segundo Plan. En éste, sin embargo, los proyectos de infraestructura acapararán gran parte de los gastos previstos: a los recursos hidráulicos y la electricidad se les asignó el 28.3 por ciento, y a transportes y comunicaciones el 18.6 por ciento de los gastos totales de desarrollo.

/Tal vez

Tal vez escuchen ustedes más tarde una conferencia dedicada especialmente a la experiencia planificadora en América Latina. Sin embargo, sería interesante, dentro de los propósitos de este curso, que presentarámos algunas de las características de la preparación para la planificación, por lo menos en uno de los países de América Latina. Según un informe gubernativo de Colombia, los organismos de planeación a nivel superior se encargan de elaborar los planes generales de desarrollo económico y social, coordinando los planes sectoriales y regionales; estos organismos están adscritos a la Presidencia de la República en línea de asesoría. Los organismos ministeriales de planificación están encargados de la formulación de planes sectoriales; son organismos asesores de los Ministros y de los altos funcionarios de los ministerios. En las entidades públicas descentralizadas, los organismos de planificación tienen a su cargo la promulgación de programas parciales y la elaboración y ejecución de proyectos específicos de inversión; los organismos de planificación regional son de tres clases: las corporaciones autonómas de desarrollo regional, las oficinas de planeamiento departamentales, y las oficinas municipales de planeación.

Este informe declara explícitamente, en una afirmación muy interesante, que el estado desempaña un papel de importancia como empresario: "El Estado tendrá que asumir estudios específicos, conducentes a determinar las formas en que algunas iniciativas concretas podrán llevarse a cabo". Esto excluye, por supuesto, las inversiones estatales directas hechas por organismos públicos especiales, cuando no es posible activar la empresa privada.

En India, el Gobierno Central desempaña un gran papel en la formulación de políticas y planes generales, mientras los Estados asumen funciones administrativas y ejecutivas que se expanden constantemente. India tiene una estructura federal, y su Constitución define los poderes y funciones del Gobierno Central y del de los Estados. Los aspectos vitales de desarrollo, como salud pública, educación, tierras, agricultura, regadío, electricidad, gobierno local y una amplia variedad de actividades que caen bajo la denominación de industrias y transportes, están en la Lista del Estado. En la práctica, los Planes Quinquenales comprenden toda la gama de actividades

/de desarrollo

de desarrollo y rebasan los límites impuestos por la Constitución. En otras palabras, en India la planificación ha hecho posible cierta interpenetración de interés y preocupación entre el Gobierno Central y los Gobiernos de los Estados. Los programas importantes de desarrollo deben emprenderse en nivel local, es decir, ciudades y aldeas, como consecuencia del desarrollo planificado; por lo tanto, el interés del organismo central se extiende también a las instituciones más próximas al pueblo, a través de las cuales se activan y realizan los planes locales.

Aunque existe un vasto y creciente sector que acomete la planificación directa, la empresa privada desempeña una gran proporción de actividades económicas, guiadas por los mecanismos indirectos del mercado. La política del gobierno y "la adopción de un esquema socialista como objetivo nacional, asi como la necesidad de un desarrollo rápido y planificado, exigen que todas las industrias de importancia básica y estratégica, o con el carácter de servicios de utilidad pública, se hallen en el sector público. Otras industrias esenciales que requieren capitales cuantiosos, que en las circunstancias actuales sólo el Estado puede proporcionar, también deben hallarse en el sector público". En esta amplia categoría están incluídas las industrias vinculadas a energía atómica, hierro y acero, centrales eléctricas de alta potencia, astilleros, minería, transportes ferroviarios, etc

El Plan Quinquenal indio no tiene fuerza de ley. La legislación surge del contexto de los objetivos específicos en cada campo de desarrollo.

La planificación económica generalmente pretende ser un programa de acción, o por lo menos, una guía inteligente y práctica de la política. Los Organismos Centrales de Planificación, por lo tanto, pronto deben encarar problemas que exigen experto conocimiento técnico, disponibilidad de programas y proyectos, eficiencia en la ejecución, y participación del público en el proceso planificador. Para resolver estos problemas, fué necesario ensayar y formular algunos principios de comportamiento administrativo.

He considerado útil referirme principalmente a países de economía mixta, apropiados para nuestros propósitos. Llamamos "economía mixta" aquella en la cual la empresa privada se hace responsable de un amplio márgen de inversión y producción, y en la cual los consumidores pueden ejercitar libremente su

/derecho a

derecho a elegir entre esos bienes a través del mecanismo de los precios. En este tipo de economía, los planes formales de operación se limitan al sector público, aunque se desea que sus efectos impregnen toda la economía. Cronológicamente, y tal vez en orden de importancia, el primer principio que debe establecerse atañe a la centralización o descentralización de la planificación. En gran medida, ha sido a la luz de este problema que he hecho este exámen, sumamente superficial, de algunas características de la organización administrativa de la planificación en diversos países.

Tal vez el ejemplo más claro de planificación descentralizada esté en Francia. El instrumento principal de este proceso de planificación descentralizada, como ustedes ya lo saben, son las comisiones de modernización que elaboran los detalles del plan y se aproximan en lo posible a la fase ejecutiva. Las comisiones no son sólo un medio de comunicación o de relaciones públicas. Tampoco se ocupan de la ejecución de sus planes, ni de proyectos específicos. La planificación en el sector público siempre recibe una influencia dominante del gobierno. La participación de las comisiones en la formulación de planes ha sido eficaz desde dos puntos de vista: primero, los informes de las comisiones, basados en las líneas directivas fijadas por el Comisariado General del Plan, son coherentes entre sí y constituyen la base de un plan general coherente; segundo, no hay excesiva docilidad, y el plan general incorpora muchas sugerencias de las comisiones.

El proceso de planificación descrito tenía por objeto influir sobre el comportamiento económico real, y no ser una mera elaboración de ideas. A este respecto convendría mencionar un punto: cuando se crearon las comisiones no había personal competente para describir la economía en valores agregados globales o para preparar un modelo econométirco del crecimiento, pero la industria francesa contaba con recursos suficientes en materia de organización y competencia técnica como para asegurar la expansión normal, siempre que se pusiera a su disposición mano de obra, capital, divisas y materias primas. La industria no necesitaba proyectos (?).

Esta forma de planificar no significa que se disperse la autoridad del organismo central de planificación. Por el contrario presupone que exista gran autoridad en el centro. Ustedes recordarán que hemos dicho que concentrar la facultad de adoptar decisiones en la cúspide de la pirámide jerárquica no se opone en absoluto con el concepto de descentralización y

/delegación, con

delegación, con la condición de que en la práctica las decisiones sean tomadas siempre al nivel más bajo compatible con la situación en tanto que los asuntos importantes de política se centralicen en el nivel máximo de la organización. La descentralización significa en efecto que el que la autoridad central delega autoridad, actuando en este caso conforme a las instrucciones de política. Esto es lo contrario, en gran medida a influir decisivamente la planificación a través de grupos de presión. Requiere gran experiencia y madurez en la conducción de los asuntos públicos.

Los Países Bajos y Noruega son los otros dos países que pueden clasificar que tienen un sistema descentralizado de planificación, aunque su naturaleza es muy diferente. En esos países la descentralización significa que no existe el poder autoritario central de la Oficina Central en relación con los ministerios, conforme a una tradición política diferente. Como el público participa en el proceso de planificación no lo hace como representante (?) del gobierno. La participación descentralizada en la preparación de los planes no está claramente institucionalizada como en Francia, que a este respecto constituye un caso único. Sin embargo en los Países Bajos y en Noruega el proceso de adopción de decisiones en la etapa de ejecución del plan es descentralizado en una forma similar a la de Francia, por lo menos en cuanto a gran número de aspectos estratégicos de planificación. En este país se encuentran aspectos estratégicos de planificación en gran medida en el sector privado, de modo que no puede influirse directamente sobre la adopción de decisiones.

Lo anterior nos lleva a considerar (?) que el problema de la descentralización puede depender en gran medida de la naturaleza socio-económica del país, y no de la elección deliberada de la técnicas. El proceso de planificación de los países denominados generalmente de menor desarrollo, por contraste con el anterior puede calificarse de centralizado. En la India es evidente que el plan es un importante factor de centralización en la vida política y económica del país, rebasando a veces los límites establecidos por la Constitución. El gobierno de la India está desplegando grandes esfuerzos para que todos los niveles participen en la planificación. Ello podría ser un factor importante para que el plan funcione satisfactoriamen incluso si la descentralización de la facultad de adoptar decisiones fuera algo

/diferente. Ello

diferente. (?) Ello sería difícil en vista de la larga lista de industrias que tienen suficiente importancia estratégica como para estar en el sector público.

Un informe preparado por el gobierno de la República Arabe Unida dice explícitamente que la planificación tiene que ser centralizada en un país en vías de desarrollo. Según el informe, entre los factores que obligan a centralizar la planificación se cuentan la escasez de personal especializado, la falta de comprensión (?) y la excesiva lentitud con que se modifican las actitudes, métodos, técnicas y procedimientos tradicionales. En muchos casos, agrega el informe, el sector privado no tiene iniciativa y el sector público tiene que llenar el vacío en materia de inversiones. Con todo, la ejecución del plan tiene que ser descentralizada.

En los países menos desarrollados parece existir la inclinación a centralizar la planificación, que deriva probablemente de la creencia que la escasez de recursos, incluída la falta de experiencia administrativa, y quizá las economías de escala la hacen imperativa. Ello no significa necesariamente pasar por alto el principio que establece que la planificación más eficaz se logra cuando todas las personas responsables por ella participan en la elaboración de los planes que afectan su ámbito de autoridad. Ello sugerirá dos reglas de conducta.

1. Que los planes sectoriales deben prepararse en lo posible con la colaboración estrecha de los factores, los ministerios en primer lugar, responsables de poner en práctica los planes. Del principio de la flexibilidad de la planificación se deriva que esta nunca puede estar totalmente divorciada de su ejecución. Ningún plan puede ser tan inflexible que se reduzca a un cálculo matemático y de hecho el proceso de planificación es un proceso de ajuste permanente inspirado por el nivel operativo o por las personas próximas a este nivel. Así, el establecimiento de oficinas sectoriales de planificación y la realización de trabajos de estado mayor en los ministerios constituyen uno de los primeros requisitos de la planificación.

2. Que existen limitaciones a las posibilidades de aplicación de técnicas globales en la etapa inicial de la planificación. En la mayoría de los países en que la planificación es eficaz, la planificación global no tuvo alcances muy vastos en las etapas iniciales. El Informe francés expresa

/que la

que la concentración de los esfuerzos en determinados aspectos justamente después de la guerra no pudo llevar a cometer grandes errores ya que las necesidades más apremiantes eran tan evidentes, y la aplicación eficaz de las técnicas globales, tan dudosa. Estas técnicas se usaron cada vez con mayor eficacia a medida que se fueron perfeccionando la organización de la planificac y los metódos científicos. En los países en vías de desarrollo las actividades se concentraron en algunos campos, especialmente los relacionados con el sector público.

Razones similares influyeron sobre la evolución de la estructura del sistema de planificación en Israel que constituye un caso más bien único. El organismo central de planificación de ese país, nació después que la planificación sectorial. La planificación sectorial se basó parcialmente en el estímulo directo desde abajo(?) y en gran medida en la capacidad empresarial descentralizada de organismos públicos o semipúblicos que no pertenecen al gobierno. La capacidad empresarial directa del gobierno se dejó sentir con más fuerza en tres campos:

1. en los proyectos de infraestructura como proyectos de riego o de energía, transportes etc. que constituían un campo apropiado para la acción del gobiern pero incluso en ese caso eran una responsabilidad del ministerio correspondien
2. Parte de las industrias básicas de interés general, o en aquellas cuyo coeficiente de utilidades era reducido al comienzo. Otra parte de esas industrias básicas había sido desarrollada por organismos públicos no estatales de naturaleza cooperativa.
3. Estímulo a la industria ligera que generalmente toma la forma de créditos privados, asistencia técnica y servicios industriales etc.

Así el sistema de planificación ha sido eminentemente práctico, lo cual ha estimulado la planificación descentralizada por diversos medios como el fomento de la capacidad empresarial local, regional y cooperativa, pero también la promoción directa del gobierno en varios campos. La necesidad de una planificación centralizada más fuerte solo se hizo sentir después de haberse desarrollado considerablemente la planificación sectorial.

El sistema de Israel parece ajustarse a las reglas (1) y (2) mencionadas. La concentración en algunos campos de capacidad empresarial especialmente en cuanto a los proyectos de infraestructura en sus etapas iniciales estuvo

/unida a

unida a la expansión gradual de las actividades de planificación en todos los países en vías de desarrollo. En esa forma el desarrollo de la capacidad de planificación general iba unido al desarrollo de la capacidad de programación. Junto con el proceso de expansión gradual de la planificación se produjo la concentración de la autoridad en el centro, como etapa preliminar de la distribución más racional de la facultad de adoptar decisiones a través del sistema de planificación. Ello estuvo condicionado en gran medida al perfeccionamiento de toda la administración pública.

La dimensión cronológica de la planificación

Está muy vinculada al tema anterior. El informe de Checoeslovaquia expresa, al referirse a este punto, que "se eligió el período de cinco años como norma porque es óptimo desde el punto de vista de combinar la planificación a largo plazo y corriente para la realización de grandes programas de inversión en la construcción y creación de servicios sanitarios, culturales y educacionales; también permite el establecimiento de fines concretos y visibles". Parece no haber gran diferencia de opiniones a este respecto. Existe una sensación general de que también son necesarios los planes prospectivos a 10 o 20 años, y algunos países que tienen más experiencia en la planificación han dispuesto que se preparen o están en preparación.

Planificación y elaboración de presupuestos en el nivel central

Hablamos de la planificación como de un vasto proceso que, por naturaleza, incluye la elaboración de presupuestos. Sin embargo, en el gobierno la elaboración de presupuestos es suficientemente amplia en sí, y se caracteriza por mecanismos especiales que la diferencian de la planificación en muchos aspectos prácticos, y también legislativos. Sin embargo, es importante destacar las similitudes entre los procesos planificador y presupuestario. Ante todo, la misma amplitud del proceso presupuestario lo asemeja en sus implicaciones al proceso planificador. Esta amplitud es tal, que a veces se define el presupuesto diciendo que es un plan expresado en términos financieros, lo que se aproxima mucho a la verdad.

Los conocidos principios de la elaboración de presupuestos: principio de universalidad, principio de unidad y principio de claridad, son esencialmente principios de planificación, y aunque rememoran usos tradicionales, no se les puede juzgar así cuando se les compara con la

/terminología más

terminología más moderna de la planificación. La semejanza esencial de principios hace igualmente semejantes los instrumentos de análisis.

El uso de presupuestos por resultado o de programa significa emplear técnicas muy parecidas en ambos procesos.

Estas similitudes pueden causar una duplicación parcial o total entre las organizaciones que tengan participación activa en la planificación y elaboración de presupuestos de gobierno, especialmente en actividades vinculadas al sector público. Por lo tanto, es preciso coordinar las actividades de estas organizaciones.

Las diferencias fundamentales son dos: primero, un presupuesto es una ley que define meticulosamente la responsabilidad del gobierno respecto a los gastos, expresada en autorizaciones financieras detalladas; un plan es esencialmente la expresión de una política. La segunda diferencia se desprende de la primera: la intervención exterior en el presupuesto no se considera legítima, pero es bien acogida en la planificación económica.

Los problemas más importantes de coordinación parecen surgir en los países de economía mixta. En los países socialistas, la institución encargada de planificar es totalmente ajena a la oficina del presupuesto, que en la práctica sólo obra sobre un sector de la economía. En esos países, la oficina planificadora considera en detalle todos los sectores de la economía, y el presupuesto estatal cumple entonces una función muy diferente a la de la oficina planificadora. En los Estados Unidos, país de economía liberal, el Council of Economic Advisers (Consejo de Asesores Económicos), proporciona una evaluación analítica global de los resultados económicos nacionales, y propone políticas de gobierno apropiadas para alcanzar los objetivos estatuídos: alto índice de ocupación, crecimiento acelerado, precios estables y equilibrio en el balance de pagos; pero la responsabilidad de traducir las proposiciones del Consejo y de la administración en acciones ejecutivas recae sobre la Oficina del Presupuesto.

La característica sobresaliente en la relación entre los organismos planificadores y elaboradores del presupuesto en los países de economía dirigida está en que una parte considerable de la inversión nacional pasa a través del presupuesto del Estado. Algunos gobiernos han estimado entonces

/que ambas

que ambas funciones, aunque distintas, deben hallarse en manos del mismo funcionario. Esta conclusión no debe confundirse con la colocación de ambos organismos bajo el control de una sola directiva política, que puede ser por ejemplo, la Presidencia o el Ministerio de Finanzas, donde pueden trabajar independientemente, coordinados sólo en el plano político. Esta solución difícilmente resultará adecuada.

De las diferencias ya anotadas entre los procesos de planificación y de preparación de presupuestos se desprende lo siguiente:
1) la política presupuestaria es principalmente una política a corto plazo, mientras la planificación se ocupa de políticas a largo plazo. Estos radios de acción diferentes constituyen una división sensata y lógica de funciones dentro del gobierno, indispensable para el despacho eficiente de los asuntos de Estado. 2) La oficina del presupuesto debe encarar innumerables problemas de gestión en la administración estatal, considerada en el más amplio sentido de la palabra. No debe confundirse esta actividad con las funciones de las divisiones de organización y métodos, cuya ubicación puede decidirse en base a otras consideraciones. Las funciones gestoras de la oficina del presupuesto son inherentes a su preocupación constante por las prioridades de programa y administrativas, y los problemas de costos, eficiencia y mano de obra, característicos en una análisis presupuestario de las funciones del gobierno. Una larga experiencia nos enseña que no existe verdadero sustituto para el papel de la oficina de presupuesto en este campo. Y para desempeñarlo cabalmente, esta oficina debe ser un organismo dinámico y poderoso, y no un mero anexo a otra función. Por otra parte, la planificación estatal de alto nivel, por su naturaleza, difiere tanto de los asuntos ordinarios de gobierno, que debe separarse de ello, para que no se pierda en la rutina administrativa.

A menudo esta separación irá contra la naturaleza humana y contra las ambiciones departamentales, y peor aún, contra razones prácticas basadas en los procesos históricos. A veces un organismo es más dinámico que otro y llena el vacío que ése deja. O la necesidad de reforma es tan apremiante, que algún organismo nuevo simplemente se hace cargo de algunas funciones sustanciales del organismo ya existente, que las desempeña con negligencia.

/Otro factor

Otro factor importante en la relación entre las funciones planificadoras y presupuestarias, es el grado de participación de la dependencia planificadora en la programación práctica, actividades de fomento y finanzas. Cuando se acentúan estos aspectos funcionales de la planificación, resultará lógicamente cierta superioridad de la oficina planificadora sobre la del presupuesto, y si ésto es imposible, probablemente se producirá una duplicación. Por otra parte, la programación y capacidad empresarial descentralizadas dentro del gobierno crean el ambiente más favorable a una relación equilibrada entre las funciones presupuestarias y planificadoras.

Esto nos trae al problema de la posición relativa y la ubicación del Organismo Central de Planificación. Pero será preferible estudiarlo más adelante.

## Capítulo IV

## LA ADMINISTRACION PUBLICA - INSTRUMENTO DE PLANIFICACION

### 1. La naturaleza de la administración pública

El principio de la penetración de la planificación establece que ésta no es función exclusiva del nivel superior de la organización encargada de formular el plan. Evidentemente así es en el caso de la planificación nacional general económica y social. En primer lugar comprende a toda la administración pública. La administración se define a veces como la coordinación de los esfuerzos individuales y colectivos para llevar a la práctica la política del gobierno. Incluso la puesta en práctica de un programa de presupuesto es asunto que conviene a los especialistas financieros solamente en un sentido técnico muy limitado. Se requieren grandes conocimientos profesionales y administrativos para poner sistemáticamente en práctica un programa, de conformidad con los objetivos y el plazo previstos. Para llevar a la práctica un plan económico nacional se requieren: capacidad directiva, coordinación y conocimientos especializados sobre una enorme variedad de funciones.

¿Que tipo de administración pública es la más apropiada para proporcionar estos elementos necesarios?

Supondremos, para los fines de nuestra discusión, procediendo arbitrariamente hasta cierto punto, que el modelo de administración pública basado en supuestos más o menos aceptados en los países occidentales, constituiría el paradigma ideal. Quizá la característica principal del tipo ideal de administración pública basada en los valores occidentales sea su esfuerzo por lograr racionalidad, es decir, la acción inteligente planificada. Este concepto fué introducido por primera vez por el sociólogo alemán Max Weber en su análisis de la burocracia moderna. Según el análisis basado en su doctrina la burocracia es la organización sistemática de tareas e individuos en tal forma que se alcancen eficazmente los fines del esfuerzo colectivo. Siempre se busca una regla de "calculabilidad máxima". Se le asigna gran valor a la previsibilidad, a la estandarización y a la seguridad. A raíz de ello se produce una cierta despersonalización en que se da supremacía a los reglamentos y precedentes y se subordinan los sentimientos personales.

/La especialización

La especialización es otra condición importante de la administración moderna. La administración moderna se origina principalmente en la necesidad de contar con aptitudes técnicas. La especialización adquiere mayor importancia porque el ingreso a un trabajo y el progreso se basan en la preparación técnica y la experiencia adquirida en cierto tipo de trabajo. Las sociedades profesionales abundan; el vocabulario empleado solo es comprensible por los elegidos; y la formación profesional cada vez más especializada.

Los funcionarios públicos tienen que ser capaces de justificar cualquier medida en virtud de una ley o reglamentos administrativos y órdenes basadas en el derecho estatutario. Esto se conoce con el nombre de conducta ajustada a "las normas de derecho", principio que se originó en Inglaterra, como parte de una larga batalla contra el gobierno arbitrario. Por este motivo los funcionarios públicos tienden hacia la inflexibilidad. Las ridículas consecuencias a que lleva este deseo de justificación quedan ilustradas en el primer informe de la Comisión Hoover, ya citado, al hallarse que el costo de pagar las facturas correspondientes a las órdenes de compra era superior al monto de la factura misma en más de la mitad de los casos.

El funcionario de una administración pública basada en estos criterios adquiriría gradualmente características de neutralidad y anonimato, siendo quizá el caso más ilustrativo el de Inglaterra. La neutralidad exige que sirva a sus superiores políticos sucesivos con la misma energía y lealtad. El funcionario de carrera debe permanecer en el anonimato de modo que puede prestarle asesoramiento desinteresado y completo a los ministros sobre asuntos de política, sin temor de ser criticado por el público y sin recibir aprobación por su actuación, tampoco puede identificarse personalmente con puntos de vista especiales del público, ya que esto lo descalificaría para prestar servicios a políticos cuyas ideas políticas fueran diferentes. El peso de la tradición y la práctica de la neutralidad inspira a los políticos y miembros que ingresan a la clase administrativa, (o sea los funcionarios de más alta categoría que ascienden a aproximadamente cuatro mil funcionarios de carrera cuidadosamente seleccionados) la confianza de que el sistema

/funciona en

funciona en la práctica y que ellos deben encargarse de perpetuarlo. En lo que a Inglaterra se refiere hay pruebas de que la neutralidad de esta elite administrativa les permite poner en práctica políticas a las que en virtud de su formación y su posición social deberían oponerse. En cambio, el legislador individual se dirige a la administración solamente a través de los miembros del gabinete, con lo cual el servicio civil se ve casi completamente libre de peticiones de favor y de los grupos de presión y las negociaciones que acompañan a esas concesiones. Todo esto se basa en la confianza que el parlamento y el público han adquirido con respecto a la neutralidad y la competencia del servicio civil. Vale la pena destacar que la administración pública en norteamérica depende cada vez más de los funcionarios permanentes de carrera porque estos funcionarios proporcionan continuidad política y a menudo han demostrado ser muy eficaces para tratar con el congreso.

La confianza que el público tiene en la clase de funcionarios de alta jerarquía que influyen sobre la política del gobierno reside en gran parte en la formación recibida y su forma de selección. Los miembros de la clase administrativa en Inglaterra se seleccionan generalmente en dos formas; a través de exámenes especiales a que son sometidos después de haber recibido su título universitario y por nombramiento de otras fuentes. Los nombramientos de otras fuentes no son jamás políticos, y sólo hay tres funcionarios cuyo nombramiento es político que cambian cuando cambia el ministro.

En Francia como el ministro permanece en su cargo por un tiempo y por ese motivo no conoce muy a fondo los asuntos de su departamento, el legislativo se dirige a través de él a los funcionarios permanentes de alta jerarquía. Con todo, el servicio civil en Francia, como en el de Gran Bretaña se mantiene más al margen de la política que el de Estados Unidos, y tiende a proporcionar continuidad en los asuntos públicos, pese al carácter cambiante de la dirección de la política en Francia. Los funcionarios de alta categoría se reclutaban a través de exámenes competitivos, aunque se introdujeron muchos cambios después de la guerra para que tuvieran acceso a él, en la práctica, las personas pertenecientes a las clases inferiores y los egresados de escuelas no tan exclusivas.

/Para resumir

Para resumir, podemos usar modelo de la burocracia occidental, empleado en un estudio comparativo, que pone de relieve la exigencia de objetividad, habilidad técnica y normas profesionales. 1/ Según este modelo existen las siguientes características en la escala burocrática:

Racionalidad y universalismo: se pone de relieve la eficiencia, la selección basada en la competencia y no en la familia, la religión y etc.

Jerarquía: Se pone de relieve las prerrogativas del cargo, sobre la base de la autoridad y la obediencia.

Discreción: Se pone de relieve el criterio y la iniciativa personal la aceptación de responsabilidad, y el uso pleno de las facultades discrecionales conforme a los reglamentos.

Indice de profesionalismo

Destreza: Se insiste en la competencia técnica como característica principal de un grupo organizado y en la auto disciplina y auto reglamentación dentro del grupo para mantener sus normas de destreza.

Autoprotección: Enfasis en el interés propio del grupo profesional a través del monopolio, la exclusión y el secreto.

Servicios: Enfasis en el servicio a grupos de clientes y público como rasgo sobresaliente de la actividad profesional.

El esquema se diseñó para efectuar un estudio comparativo del servicio civil superior en Egipto. El autor del estudio supone que la medida en la cual Egipto alcance sus aspiraciones económicas, es función de su habilidad para adoptar el patrón burocrático occidental. El criterio del esquema sirve para determinar hasta qué punto se acerca la burocracia egipcia a su modelo ideal. En el estudio aparecen varios resultados inesperados. Por ejemplo, los funcionarios altamente "expuestos" al Oeste, es decir, que ocupaban un lugar alto en la escala de "exposición" destinada a medir el grado de exposición de un funcionario a las influencias occidentales, ocupaban lugares correlativos en cuanto a racionalidad, pero no en la jerarquía. Esto podría sugerir limitaciones de la teoría burocrática ordinaria, desarrollada en forma especial en el Occidente.

---

1/ John M. Pfiffner and Robert Presthus, Public Administration, The Ronald Press Company, Nueva York, 1960

/Aunque los

Aunque los criterios en el sistema administrativo occidental son comparativamente generales, su interpretación práctica puede diferir mucho. Por ejemplo, si generalmente se acepta como un valor la neutralidad del servicio de carrera, su influencia sobre la formulación política se reconoce más ampliamente en los Estados Unidos que en Europa Occidental.

Lo anterior es un marco conceptual dentro del cual ha crecido el moderno Servicio Civil basado en los méritos. Los requisitos aceptados generalmente para establecer el sistema de méritos, pueden considerarse reglas técnicas originadas lógicamente por los conceptos ya expresados. Estos requisitos son los siguientes: 1. Sistema de reclutamiento basado en exámenes competitivos. 2. Establecimiento de un sistema de clasificación de cargos, basado en las funciones, responsabilidades y deberes. 3. Promoción basada en aptitudes, destinada a alentar la carrera administrativa y a desterrar favoritismos de todos tipos. 4. Sistema uniforme de sueldos y pensiones destinado a fomentar la estabilidad dentro del servicio, y la productividad. 5. Prohibición de empleo ilegal de personas dentro del servicio. 6. Existencia de un organismo central encargado de velar porque se apliquen uniformemente las leyes y reglas del Servicio Civil.

Es fácil observar que estos requisitos están destinados principalmente a alentar la estabilidad y la imparcialidad. El sistema de méritos basado en este requisito sólo podría ser el resultado de un largo proceso histórico, como lo ha sido efectivamente en Europa Occidental, donde ha crecido y madurado junto a las instituciones políticas y sociales modernas. No fue éste el caso en los Estados Unidos, donde el sistema de méritos ha surgido en respuesta a la presión inmediata de la opinión pública, insatisfecha con el sistema de favoritismo antes imperante.

La carrera civil basada en el sistema de méritos podía afrontar las tareas del estado moderno, porque sólo un servicio basado en la imparcialidad y la estabilidad podía proporcionar el liderazgo las habilidades y el espíritu profesional indispensables a la sociedad industrial. Se interpreta aquí el liderazgo, no en sentido político sino como la habilidad para coordinar los complejos programas que el

/estado moderno

estado moderno debe iniciar y realizar. Debemos destacar, sin embargo, que las cualidades de profesionalismo dinámico y de liderazgo no son automáticamente inherentes a la carrera civil. Han crecido en un proceso de adaptación a las necesidades del estado industrial, en una sociedad cambiante y móvil. En un estado en el cual los servicios administrativos no se diferencian grandemente de muchas operaciones industriales muy complejas, y donde la planificación económica o técnica altamente sofisticada constituye una ocupación diaria, las cualidades del administrador han de ser necesariamente diferentes a las aceptadas anteriormente, Hasta hace algún tiempo, se entendía por racionalidad la consideración de precedentes y cierta inclinación legalista; hoy se entiende generalmente como la habilidad para discernir entre nuevos datos basándose en análisis cuidadosos. Las "normas jurídicas" contribuían en el pasado a crear cierta inflexibilidad; hoy, la opinión pública probablemente exigirá una interpretación dinámica de la función del estado, más de acuerdo con la actual aceptación del papel del gobierno en la economía privada, papel que antes despertaba fuerte oposición. Aunque siempre se reconoce la importancia del procedimiento en cualquier gran estructura administrativa, no se desea entregar a organismos ajenos al gobierno la realización de programas complejos, sino resolverlos dentro del marco gubernativo, comprendiendo que las posibilidades de delegarlos a terceros son muy limitadas. Esta puede ser la explicación de los cambios profundos que se producen constantemente en los métodos y técnicas de trabajo dentro de la administración pública. Uno de los informes más interesantes respecto a las actividades dentro de la Administración Pública, publicado en julio de 1961, trata precisamente de la necesidad de tales cambios. El informe a que nos referimos es un informe británico de la Comisión de Control de los Gastos Públicos, llamado también Informe Plowden (nombre del presidente de la Comisión). A pesar de su nombre, esta comisión conoce principalmente los problemas administrativos del servicio civil, que en Inglaterra son responsabilidad del Departamento del Tesoro. En el informe aparecen dos recomendaciones de sumo interés para todo administrador público: 1. Introducir una planificación de perspectiva más sistemática

/y económica

y económica (planificación previsora). 2. Introducir en las dependencias del gobierno, métodos administrativos más modernos, como "investigaciones de funcionamiento", sistemas cuantitativos y técnicas contables más científicas. Este último punto reviste especial importancia, ya que significa un gradual distanciamiento de la teoría largamente aceptada de una contabilidad de gobierno basada en valores en efectivo, y su sustitución por una contabilidad que se aproxima más a la basada en valores devengados. Este problema se discutió en repetidas ocasiones durante los últimos años, y como la base de valores efectivos se consideró siempre la piedra angular del control parlamentario, el cambio al sistema alternativo significa esencialmente una sustitución de la base de control exclusivamente legal por una de resultados. Y éste es también el significado esencial del presupuesto por resultados. El presupuesto por programa y por resultados, llamado a menudo administrativo, exige objetivos que estén de acuerdo con niveles cuantitativos, mensurables y analíticos, lo que significa transformar la administración pública en una organización muy diferente a la que era hasta hace poco tiempo.

## LOS ORGANISMOS PUBLICOS AUTONOMOS

La importancia que tienen los organismos públicos autónomos, a los cuales suele llamarse el sector público independiente, para el proceso de planificación reside principalmente en dos fenómenos:

1. Se descubrió que los organismos públicos autónomos constituían un instrumento muy útil para la formulación de los planes, especialmente de los planes sectoriales y para la ejecución de algunos programas importantes.

2. Algunos de los problemas más pertinentes de política y organización públicas se reflejan en la relación Gobierno central-sector público independiente, y en consecuencia la eficacia con que pueda usarse la administración pública como instrumento de planificación puede depender también de esta relación.

El organismo público autónomo en el sentido de constituir una empresa industrial del Estado, es en la actualidad un fenómeno casi universal. Su crecimiento señala el importante cambio que ha experimentado el pensamiento económico y social entre el siglo diecinueve y mediados del siglo veinte. La teoría según la cual el Estado se limitaba a desempeñar ciertas funciones de supervisión, principalmente en materia asuntos militares y relaciones exteriores, de policía y justicia, y que no le correspondía entrar al campo de la industria, ha evolucionado y se ha reconocido que la intervención del Estado en estos campos constituye una función legítima y a menudo indispensable del gobierno moderno. Con todo, es dudoso que existe una teoría coherente sobre la empresa industrial del Estado, lo cual va muy en detrimento de la aplicación de una política sistemática en relación con el sector público independiente en su conjunto. Aparentemente la razón principal en que se basa el establecimiento de empresas estatales es la necesidad práctica de contar en todo el país con un servicio de utilidad pública o producto para el cual el capital privado de inversión no existe o éste no basta. El sector más apropiado para establecer una empresa estatal en una economía en expansión es aquel en que la empresa privada está subdesarrollada: nuevas industrias y nuevos productos que suponen grandes riesgos y la empresa privada puede haberse quedado a la zaga. Un campo muy fértil para las empresas estatales han sido las regiones insuficientemente desarrolladas que comprenden grandes superficies, escasamente pobladas y relativamente desprovistas de recursos industriales de fácil acceso. En consecuencia, no es sorprendente que las empresas estatales acusen un vigoroso desarrollo en los países miembros de la Comunidad Británica de naciones; lo mismo ha sucedido en los países de menor desarrollo que últimamente han iniciado el desarrollo económico planificado. Muchas de las empresas públicas del Estado han surgido por consideraciones militares; el radio de acción de las empresas industriales estatales es objeto de controversias políticas, económicas y filosóficas. En el caso de la Unión Soviética y de otros países socialistas privaron las

/ consideraciones de

consideraciones de filosofía política, pero también en Gran Bretaña y Francia la nacionalización de algunas industrias se efectuó bajo el influjo de la filosofía política. En estos dos últimos países el Estado, además de haber nacionalizado las empresas, ha suscrito la mayor parte de las acciones de algunas industrias y servicios públicos indispensables como las de transporte ferroviario, aéreo y marítimo, la banca y las empresas de seguros. En la gran mayoría de los casos los factores que han determinado el establecimiento de empresas estatales han sido una combinación de motivos políticos y prácticos. Algunos países se han visto obligados, por una combinación de circunstancias y situaciones de emergencias, a ampliar el ámbito de la empresa estatal, y no por haberlo así proyectado. Esta es la situación en Italia donde el gobierno controla casi el 50 por ciento de todas las empresas productivas.

Los diferentes estados han elegido una variedad infinita de formas para organizar la empresa estatal. Pero todas se asemejan a algunos de los tres tipos principales: el primero consiste en que ésta sea administrada por un ministerio del gobierno; el segundo es el caso de una sociedad anónima que se rige por los estatutos de la empresa pero es controlada por la autoridad pública en su calidad de accionista principal; la tercera es la empresa paraestatal propiamente dicha, que constituye un tipo relativamente nuevo de empresa estatal, pero muy importante.

1. Administración por un ministerio de gobierno. En Alemania y en Gran Bretaña por ejemplo, el servicio postal ha sido administrado por ministerios de gobierno. En muchos países, entre los cuales cabe citar a Suecia, los ferrocarriles todavía son dirigidos por una empresa estatal administrada por el gobierno. Más interesante todavía es el caso de Nueva Zelandia, uno de los países más pequeños y mejor administrados en que las empresas estatales han vuelto a ser administradas por ministerios de gobierno. Ello podría deberse a que Nueva Zelandia es un país que goza de un gobierno estable y cuenta con un servicio civil competente de gran solvencia moral. Aunque el presupuesto de los servicios postales o de ordenación de bosques forma parte del presupuesto del ministerio, deben mantener separados sus activos y contar con personal

/ especializado.

especializado. Por ejemplo, en Israel, los servicios de ferrocarriles y de radiodifusión y los aeropuestos, aunque son considerados dependencias públicas y se les aplican los reglamentos corrientes del servicio civil, han desarrollado tipos especiales de presupuestos similares a los de las empresas industriales privadas. No hay que exagerar la diferencia en cuanto al estado legal entre las empresas paraestatales y las empresas dependientes de los ministerios, ya que muchas de las primeras tienen facultades limitadas y muchas de las segundas han adquirido las características legales y contables de las empresas paraestatales.

2. Empresas estatales regidas por los estatutos de la compañía. En estos casos, el Estado ejerce el control a través de la propiedad de la mayoría de las acciones, control que se refuerza a veces mediante la reserva de franquicias especiales que se garantizan en los estatutos de la compañía o de otra manera. Quizá sea todavía la forma más difundida de empresa industrial del Estado. A veces el Estado coordina sus intereses a través de sociedades inversionistas controladoras como sucede en Italia y Alemania. En Francia hay también muchas empresas de propiedad del Estado que coexisten con el nuevo tipo de empresa paraestatal. En Israel además de las acciones que suscribe el Estado en estas empresas, tienen participación otras empresas estatales no gubernamentales o privadas, lo cual brinda la oportunidad de otras inversiones no provenientes del sector público. En cambio, este tipo de organización permite evitar los trastornos que causa la nacionalización, que en Gran Bretaña, por ejemplo, provocó muchos problemas legales y técnicos. A veces se piensa que la desventaja de esta forma de empresa estatal reside principalmente en que conduce a la excesiva participación de los ministros o funcionarios públicos en su administración. Probablemente una de las mayores ventajas que ofrezca la administración de las empresas estatales en esta forma sea que el Estado puede fácilmente reducir sus intereses en la empresa poniendo en venta las acciones en el mercado e incluso liquidándolas.

/3. La empresa

3. La empresa paraestatal propiamente dicha. El ejemplo clásico de empresa de este tipo se encuentra en Gran Bretaña. Pueden resumirse algunas de las características principales de las empresas paraestatales británicas como sigue: a. Cada empresa paraestatal se establece en virtud de un estatuto o a veces de una carta constitucional. b. Es administrada por una junta directiva nombrada por el gobierno, no por grupos que representan a los grupos interesados. c. Ninguna de las empresas paraestatales tiene accionistas. d. Son responsables ante el gobierno a través del ministro competente, y a través de él ante el parlamento.

Es muy común que el ministro ejerza un control general sobre la política aplicada por la junta pero que no forme parte del directorio.

Los organismos públicos autónomos pueden además clasificarse con arreglo a sus funciones, en la siguiente forma:

1. Organismos de desarrollo (de tipo general que comprenden a toda la economía, o aquellos encargados del desarrollo económico de determinada zona, cuenca hidráulicas, etc.)
2. Empresas industriales (que elaboran artículos industriales)
3. Organismos de fomento (como los institutos de fomento industrial, encargados principalmente de efectuar estudios de viabilidad, etc.)
4. Servicios de transporte y comunicaciones de diversas clases (aeropuertos, ferrocarriles, correos, etc.)
5. Servicios financieros (bancos, corporaciones de crédito, etc.)
6. Otros servicios económicos (por ejemplo, energía, agua potable, etc.)
7. Organismos de obras públicas (proyectos de vivienda, riego, etc.)
8. Servicios sociales (comprendidos los de educación, de salud, de difusión agrícola, etc.)
9. Organismos de investigación
10. Organismos de planificación
11. Organismos que coordinan algunos tipos de política fiscal
12. Organismos que desempeñan ciertos servicios administrativos (concesión de permisos, arbitrajes, fijación de tarifas)

/13. Organismos que

13. Organismos que satisfacen necesidades propias del gobierno (por ejemplo imprentas, o que producen parte de los materiales de escritorio para algunos ministerios).

Como ya se dijo, generalmente se crea un organismo autónomo porque se requiere cierta flexibilidad, casi siempre comercial, que atentaría contra los reglamentos vigentes en la administración pública. Bastaría echar una ojeada a la lista anterior para llegar a la conclusión de que algunos de los organismos incluídos en ella quizá se habrían constituído por error en organismos públicos autónomos. Sería necesario efectuar una investigación más sistemática para establecer claramente el criterio que determinaría cuando debiera crearse un organismo autónomo y qué grado de autonomía sería más apropiado para desempeñar eficazmente sus funciones. Con todo, parece que sobre la base del análisis teórico combinado con alguna regla práctica basada en la experiencia se llegaría a la conclusión de que la inclusión de un organismo en la categoría de organismo público autónomo tiene que justificarse necesariamente por alguna prueba objetiva relacionada con su rendimiento económico. El caso más claro se plantearía cuando una empresa pública pudiera competir en el mercado con la empresa privada. En cambio se excluirían los casos de organismos que desempeñan funciones relacionadas con la política fiscal corriente y al cual no pudiera aplicarse una medida real de flexibilidad en relación con asuntos importantes de política, salvo quizá cuando se infringieran reglamentos que se refieren a la responsabilidad del gobierno. Este sería por ejemplo el caso de los servicios administrativos. No tendría sentido incluir los servicios públicos internos en la categoría de organismos autónomos, porque de todos modos tienen que ceñirse a reglamentos meticulosamente establecidos. Habría que destacar que a veces cuando el gobierno delega la autoridad que le corresponde por el desarrollo de ciertas actividades importantes a un organismo situado fuera de la esfera del gobierno central, por ejemplo los servicios de difusión agrícola, con ello dificulta la labor de coordinación y la función de formulación de política desempeñada por el ministerio,

/contribuyendo enormemente

contribuyendo enormemente a la fragmentación de la administración pública. Las dependencias públicas introducen a menudo sistemas de administración y de contabilidad propios de las empresas comerciales a fin de satisfacer sus necesidades de flexibilidad, sin crear por ello empresas paraestatales. Por otra parte, a veces las empresas industriales autonómas del Estado también conservan algunas de las características de las dependencias públicas, a veces las menos convenientes, por ejemplo la de recibir ingresos asignados para fines específicos, es decir una proporción fija de los impuestos a fin de financiar sus actividades económicas. El sistema de los ingresos asignados para fines específicos se contrapone evidentemente a las prácticas comerciales y en ese sentido no se concilia con el espíritu de la eficiencia económica. Por lo general distorsiona el orden de prelación y crea intereses contrarios a los principios de la planificación racional y que deberían evitarse dentro del gobierno central.

La eficacia de la administración pública depende en gran medida de la capacidad para combinar la facultad de orientar la política con la descentralización. El sector público independiente puede contribuir enormemente a que se logre este objetivo, si se establece la relación adecuada entre el gobierno central y los organismos autónomos, basada en la coordinación estrecha de su política, una estructura racional de administración de los organismos autónomos, basada en prácticas administrativas adecuadas, se aplica una política libre de interferencias de los grupos de presión; si se limita a organismos que no atentan por el hecho mismo de existir contra las facultades legítimas que corresponden al gobierno central.

Quizá uno de los esfuerzos más destacados para combinar la formulación central de la política con la adopción descentralizada de decisiones en materia de desarrollo económico lo constituyan las corporaciones de desarrollo de la economía, sobre la cual tienen gran experiencia los países de América Latina. Este tipo de corporación nació con la Corporación de Fomento de Chile que ha servido de modelo para la creación de corporaciones similares en otros países.

La descentralización como instrumento de planificación

Los gobiernos de muchos países en vías de desarrollo están tratando de aprovechar más plenamente las autoridades locales y otras formas de descentralización que implican la participación del pueblo en la administración de los servicios requeridos localmente para el desarrollo económico y social. Por ejemplo en la India, Pakistán y la República Arabe Unida las unidades de administración en el terreno están siendo transformadas en el brazo ejecutivo de las autoridades locales recientemente establecidas; en Nigeria se está estudiando la posibilidad de combinar dos o más consejos a fin de crear autoridades especiales de servicio que administren servicios como la educación y la salud, cuya administración individual no conviene por ser demasiado pequeños. Varios países latinoamericanos están haciendo notables esfuerzos para perfeccionar sus procesos de planificación a través de la incorporación de los conceptos de descentralización local y regional en sus sistemas de planificación.

Tienen relación con este problema algunas de las siguientes características de los países en vías de desarrollo: a) las necesidades básicas del hombre -de alimentos, mejores condiciones de salud, vestuario y vivienda- son superiores a los recursos disponibles de inmediato para satisfacerlas; b) un elevado porcentaje de la población vive en zonas rurales. Por lo general existe gran diferencia entre los niveles de vida de las zonas urbanas y rurales. Los programas de desarrollo deben alcanzar y beneficiar a la gran mayoría de la población para que logren el apoyo general y contribuyan a la unidad y el desarrollo nacional; c) las diferencias en cuanto al idioma, la cultura y las tradiciones, unidas a menudo al analfabetismo general y a deficientes medios de transporte y comunicación se traducen en el aislamiento físico y cultural y complican los problemas de administración. En estas circunstancias es preciso adoptar medidas especiales a fin de introducir nuevas ideas y sistemas y lograr la participación activa de todos los elementos de la población en los programas de desarrollo; el hecho de que el gobierno no cuente con suficiente personal competente

/ni fondos

ni fondos constituye un grave obstáculo para la administración pública. Además las instituciones comunales, voluntarias, privadas u otras situadas fuera de las grandes zonas urbanas, rara vez tienen la capacidad rectora, las aptitudes o los fondos suficientes como para iniciar los nuevos servicios o funciones requeridos en la localidad a fin de mejorar las condiciones económicas y sociales.

En estas circunstancias el gobierno central de un país en vías de desarrollo debe iniciar y, por lo menos en las primeras etapas, realizar lo que hay que hacer para acelerar el desarrollo económico y social. En la práctica, una medida del desarrollo insuficiente es el grado que las localidades dependen del gobierno central en materia de servicios públicos prestados localmente.

La descentralización es indispensable para poner en práctica con éxito los programas de desarrollo, por las siguientes razones: a) porque la excesiva centralización se traduce generalmente en la disminución de la eficiencia administrativa, especialmente en materia de adopción de decisiones; b) el éxito que se obtenga en muchos programas de mejoramiento, especialmente en la agricultura, dependen de la colaboración estrecha prestada por la comunidad local, como por ejemplo el mejoramiento de los métodos de cultivo, de comercialización, de transporte, y la conservación y desarrollo de servicios de casi cualquier naturaleza; c) la creciente participación de los ciudadanos en la esfera local facilita la recaudación de los ingresos destinados a mantener esos servicios; d) la participación de los ciudadanos en el manejo de las funciones públicas contribuye a superar la inercia y la apatía y crea un sentido de identificación de los ciudadanos con el gobierno. En resumen, a medida que aumenta la descentralización aumentan los recursos totales, en función de la mano de obra, productividad y fondos de que dispone el gobierno y la nación.

Dentro de la tendencia a estimular la descentralización para la planificación del desarrollo se observa una mayor inclinación a reconocer la necesidad de crear unidades encargadas de la planificación y el desarrollo a un nivel situado entre las autoridades locales y el

/gobierno central,

gobierno central, que podrían denominarse con toda propiedad unidades de planificación regional. La planificación regional integral debe aplicarse en zonas en que pueda apreciarse la estrecha relación que existe entre las necesidades, los recursos económicos y los modos de vida y a su vez pueda relacionarse con la planificación nacional. Los límites preferidos para la planificación regional tienden a reflejar características físicas, como cuencas hidrográficas, homogeneidad económica o la complementaridad de las características económicas o de otra naturaleza y sobre ellos bien pueden influir los sentimientos de las personas correspondientes. La participación de los servicios técnicos de planificación y la ejecución de los planes por estos servicios se facilitaría si la región administrativa coincide con la región de planificación. La conciliación del criterio de planificación, administración y autogobierno ha resultado difícil en los países en vías de desarrollo. Al elaborar sus sistemas los países en vías de desarrollo tendrán que considerar cuales de los usos a que se destina la región tienen mayor importancia en la actualidad y en el futuro.

La modalidad habitual de planificación se adapta a la descentralización funcional de la administración, en tanto que el concepto de planificación regional se desarrolló principalmente sobre la base de características geográficas, físicas, étcnicas o culturales. Una de las soluciones para el problema de coordinar la función y la región consiste en crear una organización basada en el tipo de autoridad de las cuencas hidrográficas, entre las cuales el ejemplo más famoso es la Tennessee Valley Authority. Las autoridades de las cuencas hidrográficas en los Estados Unidos no asumen todas sus funciones del Gobierno Federal en sus campos concretos de actividad. Su función no consiste en actuar de coordinador horizontal y vertical de las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y local. La Tennessee Valley Authority forma parte de la burocracia federal, pero comprende bien la necesidad de ganarse el apoyo de los habitantes de las localidades y por ese motivo ha creado una red de contratos y convenios firmados con las unidades de gobierno local, cuyo costo es a veces superior al costo con que lo podría

/haber realizado

haber realizado la misma TVA. El éxito que han obtenido del TVA y otras autoridades de las cuencas hidrográficas parece indicar que este ejemplo podría emularse. Con todo, es difícil saber si se tendría éxito al aplicarlo como solución a todos los casos, como a veces se insiste.

La relación entre el legislativo y el ejecutivo en el proceso de planificación

En varias oportunidades se ha puesto de relieve la naturaleza de la planificación como proceso social. La importancia que se le asigna a esta característica de la planificación es similar a la que se le asigna en estudios recientes a la administración como proceso social y deriva del principio técnico de la penetración de la planificación. Probablemente exista correlación entre la mayor eficacia de la planificación y la creciente participación en el proceso de planificación. Con todo, sería difícil lograr una mayor participación en el proceso de planificación de la natural y adecuada dada una estructura socio-económica de la sociedad. Y más específicamente el proceso de adopción de decisiones y de comunicaciones dentro del proceso planificación, no podría diferir probablemente de los empleados en el proceso administrativo general.

¿En qué consiste la adopción de decisiones? Consiste en elegir entre diferentes posibilidades tanto los fines de la organización como el procedimiento que se supone más apropiado para lograr dichos fines. Podría considerarse que ésta constituye la actividad principal del administrador. La adopción de decisiones orgánicas es un proceso institucionalizado. Cualquier decisión última es el producto final de los esfuerzos combinados de muchos individuos situados en diferentes niveles de la pirámide jerárquica.

Para adoptar decisiones es indispensable simplificar la realidad. Es decir, los símbolos verbales y cuantitativos (modelos) que se emplean para definir una situación determinada a fin de adoptar una decisión son abstracciones de un universo total, y por ese motivo comprenden solamente un reducido número de las variables que influyen

/sobre cualquier

sobre cualquier decisión. Además, es incluso más difícil asignarle ponderaciones a las variables pertinentes, comprendidos los fines que desea lograr la organización o el individuo.

Los sistemas de comunicaciones proporcionan los hilos que unen a una organización al asegurar el entendimiento común. Deben darse a conocer los valores y objetivos de la organización y hay que asignar claramente la autoridad y las funciones para tener éxito en las operaciones en gran escala. La eficacia de una organización depende del volumen y la calidad de las informaciones que ésta puede obtener del medio, y de los medios para transmitirla a través de la organización hacia el centro donde debe conocerse esa información para que se puedan tomar decisiones racionales. Podría decirse que la coordinación es el producto final de las comunicaciones eficaces.

Como los procesos de adopción de decisiones y de comunicación son conceptos tan amplios difícilmente podrían tener una naturaleza distinta dentro del sistema de planificación de la que tienen dentro de la administración general. Nos hemos referido a la planificación descentralizada como la adopción descentralizada de decisiones en materia de planificación. Veamos ahora quién aprueba el plan y cómo se dan a conocer las decisiones adoptadas en materia de planificación.

En Francia, el poder político interviene en dos momentos: primero al impartir directivas generales a los organismos de planificación, y segundo, después de conocidos los resultados del trabajo de planificación. Las decisiones que se indican en el plan son muy diferentes de las que aparecen en las leyes y reglamentos. Los procedimientos tradicionales de discusión y aprobación de las leyes han sido adaptados a las necesidades de la planificación. Se sabe desde 1946 que la preparación del Plan depende directamente de la iniciativa y competencia del gobierno, quien imparte directivas a las Comisiones de Modernización después de consultar al Consejo Económico y Social. El gobierno también decide en cuanto a la publicación del Plan, después de examinar la síntesis final preparada por el Comisario General. La prensa analiza y comenta detalladamente los documentos impresos, de modo de informar a la opinión pública sobre

/los objetivos

los objetivos del plan y las medidas propuestas. Las relaciones permanentes que existen entre los diversos Ministerios y el Comisariado General de Planificación han permitido mantener bien informados a los Ministros durante las etapas de preparación y ejecución del plan.

Por otra parte, no se ha definido muy claramente la función del Parlamento. Cuando el decreto del 3 de enero de 1945 estableció los principios aplicados en el primer plan global de modernización, no se dejó establecido claramente si la planificación francesa sería autoritaria o indicativa, rígida o flexible. No se adoptó una decisión definitiva en cuanto al análisis y adopción del Plan por el Parlamento. El Primer Plan se transformó en un instrumento oficial después de ser presentado al Parlamento, que tomó conocimiento de él parcial e indirectamente con ocasión del examen anual de los créditos presupuestarios de inversión. En el caso del Segundo Plan (1954-1957), el Parlamento comenzó a aplicar un procedimiento de aprobación, en el cual se conciliaron dos principios que se contraponen: la rigidez de la ley y la flexibilidad del Plan.

El Plan tiene valor efectivo solamente si constituye un conjunto de decisiones coherentes. Con excepción de lo mencionado, muchas de las aplicaciones del Plan no son de la competencia del Parlamento y dependen directamente de los dirigentes o industriales. El proceso parlamentario tenía que considerar estas circunstancias. El Plan no constituye un documento legislativo ordinario. La ley relativa al Segundo Plan contenía sólo tres artículos relativos a la aprobación del documento que la acompañaba de más de 100 páginas. En esa forma el Parlamento aprueba la política económica general, pero el gobierno estaría obligado a ponerla en práctica. El procedimiento aplicado en los comités parlamentarios fue modificado a fin de examinar por separado las diversas partes del Plan y además el Plan no fue votado artículo por artículo y no podía ser enmendado. El Tercer Plan no fue sometido a votación pero en el caso del Cuarto Plan se aplicó el mismo procedimiento que el Segundo Plan.

/Los procedimientos

Los procedimientos legales, por lo tanto, podrían resumirse en la siguiente forma:

La Orden del Consejo del Estado impone la tarea de preparar el Plan al Comisario General, quien somete los objetivos generales a la aprobación del Gobierno.

Se nombran los miembros de las Comisiones de Modernización; el Comisario General coordina sus labores.

Se presenta el Plan al Consejo de Ministros, al Consejo Superior de Planificación y al Consejo Social y Económico.

El proyecto de ley que se refiere al Plan se somete al estudio y a la aprobación del Parlamento.

En los debates anuales del presupuesto se informa al Parlamento de la ejecución del Plan, y el cuerpo legislativo aprueba oficialmente sus resultados.

La característica distintiva de este procedimiento es tal vez el concepto de unidad del Plan, considerado como un todo indivisible que no puede aceptarse o rechazarse parcialmente. Esto emana en parte de la naturaleza del concepto de planificación, y en parte de su calidad de expresión trascendental de una política, y no de instrumento técnico de trabajo. Por otra parte, y aunque el Parlamento francés no ha intentado modificar las partes componentes del Plan, está demostrando mayor interés en su contenido y desea mayores oportunidades para dar voz a sus opiniones. Sin embargo, la responsabilidad mayor recae sobre el Poder Ejecutivo del Gobierno, cuya labor se juzgará según los resultados obtenidos. Como la esencia de la planificación es la coordinación de prioridades, esta relación parece satisfacer sus necesidades. En cierto sentido, lo anterior hace recordar la actitud británica hacia los procedimientos presupuestarios, en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Este último no puede modificar el proyecto de ley de presupuesto; lo aprueba o lo rechaza, considerándolo así como un instrumento unitario y consolidado de política. En los Estados Unidos, y a causa de la diferente base constitucional de su Gobierno, el presupuesto se considera un

/instrumento que

instrumento que el Congreso puede modificar en todos sus detalles, lo que ha sido severamente criticado por los expertos en ciencias políticas y los congresales, y que finalmente llevó a un breve experimento consistente en presentar el presupuesto de una sola vez, para que por lo menos se le discutiese en su conjunto. Este experimento tiene interés, porque pone de relieve la dificultad de subdividir en partes independientes cualquier documento importante de planificación, sin que pierda su significado como instrumento planificador.

Se ha observado ya que el Plan Quinquenal de la India no tiene fuerza de ley. Pero, evidentemente, este hecho no le resta importancia. Además de reflejar tal vez una actitud apropiada a la interpretación india de la naturaleza de los documentos legales, parece acentuar que el Plan es esencialmente un esfuerzo conjunto de todo el Poder Ejecutivo, imposible de traducir en un lenguaje técnico rutinario, y la expresión trascendental de una política.

Las consideraciones anteriores parecen influir fuertemente en el problema de la ubicación del organismo planificador central. Si el Plan debe considerarse instrumento de una política central, el Organismo Central de Planificación tendrá que hallarse, naturalmente, en una oficina que puede convertirse en una poderosa fuerza coordinadora. En muchos países, esta oficina tendría que ser la presidencial, o la del Primer Ministro, como lo es efectivamente en algunos de ellos.