

Naciones Unidas
Comisión Económica para América Latina
Unidad de Administración Pública
Santiago, enero de 1965

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL PROCESO DE PLANIFICACION*

por Shimon Danieli

* Traducido del inglés original.

P R O L O G O

Este trabajo tiene por objeto analizar el proceso de planificación aplicando los instrumentos de análisis de la administración pública. Se estima que este enfoque permitirá formarse un panorama más claro de la planificación, contribuirá a descubrir sus deficiencias y las formas de superarlas, y a la postre facilitará la participación en el alumbramiento de una teoría coherente de planificación. También se estima que es el proceso más natural, puesto que el proceso de planificación es esencialmente administrativo. De hecho, es el método que elegiría instintivamente todo planificador responsable; en este caso se ha empezado a emplear un análisis sistemático en lugar del sentido común que tantas veces ha fracasado en el pasado. Cuando se aplica aquel método, se emplea como información para el análisis administrativo los conceptos de programación y económicos.

El otro problema que debe abordarse en este documento sería cómo perfeccionar la administración pública para que pueda cumplir más eficazmente los objetivos mencionados. Así, pues, este trabajo podría contribuir a que se formularan políticas a corto y largo plazo apropiadas a fin de perfeccionar la administración dentro del marco del proceso de planificación.

No se pretende en este trabajo presentar las políticas definitivas. Con todo, no se eluden los problemas, se formulan hipótesis generales, y se presentan varios proyectos de corto y mediano plazo. Se prevé que este esquema burdo vaya seguido posteriormente por estudios más completos sobre la materia.

En este trabajo se han aprovechado en la mayor medida posible las experiencias de los países donde funcionan los Grupos Asesores. Sin embargo, se hace referencia a la experiencia de otros países cuando se ha estimado útil y justificable este procedimiento a fin de esclarecer algunos problemas concretos.

I. INTRODUCCION

En los países que reciben asesoramiento de los Grupos Asesores, y asimismo en otros países latinoamericanos, la planificación ha adquirido carácter de doctrina oficial, por efecto de una serie de actos de carácter nacional o internacional. Primero, por la adhesión a acuerdos internacionales que establecen específicamente la necesidad de planificar. Segundo, por la firma de acuerdos especiales de asistencia técnica a ese efecto. Tercero, por la legislación que establece los servicios de planificación. Así la planificación ha llegado a formar parte del proceso actual de gobierno.

Resulta significativo que una de las primeras y más graves dificultades con que se ha tropezado al iniciar el proceso de planificación en América Latina hayan sido las deficiencias inherentes en la administración pública existente, sus conceptos, tradiciones y estructura, y su modus operandi. La necesidad de definir los objetivos y políticas, y luego llevarlos a la práctica ha sido una tarea relativamente nueva en el medio tradicional. La modalidad de comportamiento considerada condición indispensable del proceso de planificación en gran parte aún está por plasmar. Esto ha provocado por una parte, una situación en que la reforma de la administración pública se considera el complemento necesario de la planificación exitosa, y por la otra, esfuerzos denodados por establecer un sistema de planificación que pueda funcionar en las condiciones actuales en que se encuentra la administración pública. Ambas tendencias no se oponen necesariamente pero pueden considerarse como aspectos a corto y largo plazo del mismo problema general.

Se ha definido la administración pública como la coordinación de los esfuerzos individuales y colectivos para llevar a la práctica la política del gobierno.^{1/} La similitud con las características del sistema de

^{1/} John M. Pfiffner y Robert V. Presthus, Public Administration, The Ronald Press Company, Nueva York, 1960, pág. 5.

planificación nacional son bastante evidentes. Así, los principios de la administración pública pueden ser muy útiles para analizar los sistemas de planificación de los países. No obstante, todo sistema de planificación está orientado hacia una meta o conjunto de metas concretas que se alcanzarán en un determinado plazo futuro. En consecuencia, en lo que a esas metas se refiere, la administración pública es también una premisa de planificación, cuya posibilidad de cambio durante el período de planificación es limitada.

Planificar el desarrollo económico y social supone fijar un conjunto de metas relacionadas entre sí, formular políticas en las esferas superiores para alcanzarlas, y desarrollar una variedad de actividades en las cuales participa prácticamente toda la base de la sociedad. Esto significa que las metas han de ser coherentes, que deben coordinarse las políticas en forma apropiada, y que actividades en las cuales participa una gama tan amplia como la sociedad en su conjunto tienen que organizarse asignando la debida importancia a los problemas de las organizaciones complejas en gran escala de amplio carácter social. El análisis de estos requisitos y su trascendencia constituyen los temas principales de este trabajo.

II. ANTECEDENTES

En la actualidad los Grupos Asesores Tripartitos destacados en todos los países, con la excepción del de Centroamérica, han terminado la etapa del diagnóstico. Posteriormente han preparado planes de corto plazo. En el Uruguay se decidió, luego de efectuar una serie de estudios completos, preparar un plan decenal y un plan trienal. Sin embargo, se le dió prelación al primero. En el Paraguay el gobierno se ocupó preferentemente de la preparación de un plan bienal, en que se le daba especial importancia a los proyectos de inversión, antes de terminar el estudio completo de la economía del país. En el Perú, luego de finalizado el diagnóstico se iniciaron los trabajos relacionados con el Programa de Inversión Pública correspondiente a 1964-65, al cual se le había dedicado relativamente poco

/tiempo. En

tiempo. En Bolivia se elaboró un plan decenal para 1962-71, que fue aprobado por el gobierno en julio de 1961. Sobre la base de este plan y atendiendo a las recomendaciones del Comité de los Nueve, se prepararon posteriormente dos programas bienales de operaciones. Es interesante señalar que en Colombia el Plan General de Desarrollo Económico y Social fue publicado (en diciembre de 1961) un año después de haberse presentado el Programa Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales, 1961-64, (diciembre de 1960) lo cual significa que ambos planes fueron preparados prácticamente en forma simultánea.

En el Ecuador se publicó recientemente el Plan General de Desarrollo Económico y Social. Anteriormente se había elaborado el Plan Inmediato de Desarrollo de la Junta de Planificación y Coordinación Económica. La Junta se ha destacado durante varios años por los estudios realizados y las actividades desarrolladas. En Venezuela se formularon planes de corto plazo antes de elaborar el Plan de la Nación, 1963-66. El Plan de la Nación se está poniendo en práctica en la actualidad y a fines de cada año será complementado por un plan anual. También existe un plan operativo anual. En Chile, la Corporación de Fomento (CORFO) presentó en 1960 un plan decenal para 1961-70 después de varios años de estudios; ha formulado planes parciales y desarrollado actividades económicas y empresariales directas. La planificación en México se ha caracterizado por los estudios especializados y sectoriales y por el desarrollo de actividades empresariales, que no han culminado sin embargo en un plan general para la nación, aunque se han preparado planes generales de inversión, especialmente en relación con el sector público.

Se advertirá fácilmente que se han hecho grandes esfuerzos para efectuar en lo posible estudios detallados, ya sea por separado o incluidos en el diagnóstico y en los planes generales, a fin de reunir las estadísticas indispensables para los trabajos de planificación y hacer una evaluación de la situación económica y social que pueda aprovecharse para el análisis de los problemas trascendentales de política o como material de referencia para formular proposiciones concretas que se incluirían en los planes. A este respecto se ha progresado enormemente en los últimos

años en cuanto al perfeccionamiento de los instrumentos de investigación, a los datos efectivos de que disponen los planificadores y los dirigentes, y a una mayor conciencia de la importancia de la planificación y de la política orientadora tanto en las esferas especializadas como entre el público en general.

A este respecto es interesante reparar en el alcance de la planificación, es decir, en la proporción de recursos económicos destinados al plan. En relación con lo anterior quizá valga la pena mencionar algunos planes que se destacan. Primero, un programa de desarrollo puede consistir de poco más que la selección de proyectos dentro del sector público. En Francia el plan Monnet original pertenece a esta categoría. El motivo que solía darse para justificar ese tipo de planificación en esa época era la escasez de informaciones estadísticas para preparar un plan global y la evidente urgencia de algunos programas de reconstrucción de postguerra. Con un plan limitado de esta naturaleza es probable que los efectos a corto plazo sobre el producto nacional quizá no sean de muy largo alcance, de suerte que no es necesario que las estimaciones del ingreso nacional sean muy precisas. Tiene mayor alcance un plan que comprenda a todo el sector público, e incluya parte del sector privado a través del suministro de elementos como energía y la infraestructura del sector agrícola. Como ejemplos apropiados de este tipo de plan cabe citar los primeros planes quinquenales de la India. Este tipo de plan exige fijar metas generales para la economía, preparar pronósticos de las actividades industriales privadas, etc. Un tercer tipo de plan, más preciso y más completo es el Plan Cuadrienal de Francia (1962-65). Establece metas precisas que debe alcanzar la industria, controlada ya sea por el sector público o privado. Una vez fijada la meta, el gobierno se compromete en gran medida a velar por que los estrangulamientos por el lado de la oferta no impidan alcanzarla.^{2/}

^{2/} La tipología de planificación aludida se cife a la tipología expuesta en un artículo de la señora U.K. Hicks, The Integration of the Budget and the Development Plan with special reference to the situation in Spain, Public Finance No. 2, 1962. Es posible formular varias objeciones al respecto pero se considera que es lo suficientemente sólida como para los fines de este trabajo.

En América Latina se observa una fuerte tendencia a la planificación global, en lo que respecta a los planificadores y en la medida en que se les dé libertad de acción. Esta tendencia era muy marcada en la etapa de diagnóstico, que concluye con recomendaciones generales aplicables a toda la economía y hace gran hincapié en las reformas estructurales. En los planes mismos se insiste en las metas generales, incluidos los aspectos sociales. Por otra parte, la intervención directa de las altas esferas públicas ha contribuido en muchos casos a que la planificación sea más incompleta. Con todo, sería prematuro generalizar respecto de la naturaleza final del plan ya que muchos de ellos serán reformulados después que se acumule mayor experiencia durante la etapa de ejecución.

II. FORMULACION DE METAS

La planificación suele iniciarse con un esfuerzo por satisfacer la necesidad imperiosa de que las metas apetecidas sean coherentes. En primer lugar hay que efectuar una serie de estudios para formular las metas y relacionarlas conceptualmente. A esta categoría pertenecen los estudios sobre cuentas nacionales, los estudios demográficos, el análisis del balance de pagos, etc., desarrollado durante las etapas preliminares de elaboración de los planes, el diagnóstico preparado con la colaboración de los Grupos Asesores y los planes nacionales globales de los cuales muchos incluyen en gran medida recopilaciones de datos y estudios de orientación.^{3/} Se ha estimado evidentemente que el hecho de no evaluar cuidadosamente los recursos disponibles y las necesidades de la economía en su conjunto podría ir en desmedro de la calidad de los planes parciales y del orden de prioridades. Sin embargo, parece que las técnicas usadas en los

3/ CEPAL, Progresos en Materia de Planificación en América Latina (E/CN.12/677), abril 1963, estudio en que el término "mecanismos de orientación general" incluye los planes de largo plazo.

estudios, la confiabilidad de los datos obtenidos y la minuciosidad de la investigación no tienen necesariamente efecto directo sobre la naturaleza de los planes ideados, su amplitud, y las metas operativas inmediatas. Lo mismo se aplica al orden cronológico de los diversos tipos de estudios y planes, que difieren enormemente de un país a otro. Puede considerarse que estas diferencias equivalen a problemas de enfoque de las técnicas de programación. Por ejemplo podría sustentarse el punto de vista de que la competencia técnica en materia de programación aumentará a medida que progresa el proceso de planificación y en consecuencia el alcance del plan sólo aumentará gradualmente. Este mismo método se conoce también con el nombre de técnica de "aproximación".^{4/}

También las diferencias pueden inferirse de la estrategia general de planificación, en virtud de la cual se reconoce que por carecerse de datos estadísticos será imposible preparar un plan general en el futuro inmediato, en tanto que por otra parte hay necesidades evidentes, y en consecuencia el margen de error no sería muy grande. Ese fue el caso de Francia inmediatamente después de la guerra. Con todo, en lo que respecta a los países en vías de desarrollo suelen manifestarse dudas adicionales, a saber, que en el país no existe la tradición de aplicar políticas sistemáticas ni las instituciones necesarias para ponerlas en práctica. El dilema no es en absoluto fácil de resolver porque la planificación es por sobre todas las cosas un ensayo para formular políticas en la esfera nacional.

El apremio por preparar un plan nacional amplio a largo plazo parece constituir un principio estratégico. Este enfoque pone naturalmente de relieve no sólo la importancia de que las metas sean coherentes sino la

^{4/} Véase la técnica de "planificación retroactiva" adoptada en la India y mencionada en "Planning Economic Development", Everett E. Hagen (ed), Richard D. Irwin, Inc., Ill., Estados Unidos, 1963, Capítulo 4. Se dice también que esta técnica tiene relación con el reconocimiento de las limitaciones de la planificación global.

de imbuir en el público las ideas presentadas en el plan, a fin de hacerle comprender cuán urgente son las reformas, y elevar el nivel de los debates sobre economía y política pública. Especialmente cuando se aplica este enfoque se concibe la formulación del plan muy claramente como parte integral del proceso de planificación, y la planificación se concibe evidentemente como un proceso de comunicación social, es decir, de transmisión vertical de las ideas. En las grandes organizaciones complejas, entre las cuales ciertamente se cuenta el gobierno, a veces se ha planteado un enfoque muy semejante desde el punto de vista de los requisitos que debe cumplir el plan para ser aceptado y para constituir un plan bien fundado. Por estas razones la planificación a largo plazo, incluso en algunas grandes compañías industriales, se efectúa a través de líneas verticales de autoridad, participan en ella varios niveles, y se basa en el intercambio constante de puntos de vista y la colaboración estrecha entre los expertos de la plana mayor y de línea. Este punto de vista se ha llevado a veces a límites extremos y se ha institucionalizado en comités ad hoc de planificación a largo plazo, en forma opuesta al procedimiento habitual de encargar la planificación a una unidad especial.^{5/}

Por lo que toca a los planes nacionales, se ha hecho lo posible por diversos medios, para estimular la participación de grupos de personas. Con todo, hasta el momento sólo se ha tenido un éxito moderado, y en la mayoría de los casos los planes han sido en gran parte el fruto de una labor dura y más bien aislada del organismo central de planificación. Sin embargo, el principio estratégico de crear una conciencia de que la planificación pública es necesaria, tiene validez. No obstante, quizá haya que emplear otros medios. Evidentemente, la alternativa sería

5/ L. Eugene Root y George A. Steiner, "The Lockheed Aircraft Corporation Master Plan". Long-range Planning for Management, David W. Ewing, ed. Harper and Brothers, Nueva York, 1958.

considerar que la participación en la formulación de las metas es una actitud que se crea gradualmente durante el proceso de planificación. Sería más razonable considerar que los posibles procedimientos se complementan más bien que se contradicen, pero el énfasis en la táctica adoptada puede tener gran influencia sobre el calendario del proceso de planificación y los alcances del plan.

También tiene mucha importancia para la formulación de los planes el elemento tiempo en la planificación. Quizá sea asunto de sentido común el hecho de que suelen elegirse plazos de cuatro o cinco años, que se consideran los más adecuados desde el punto de vista de combinar la planificación a largo plazo con la planificación a corto plazo para la ejecución de grandes programas de inversión y para el establecimiento de servicios de educación y de salud pública. Es opinión general que los planes de más largo plazo que abarcan diez e incluso veinte años también son necesarios, pero para fines distintos de los que cumple la programación detallada. Quizá el aspecto más debatible sea hasta qué punto sean convenientes los planes bienales o trienales. El plan anual suele considerarse como un simple expediente administrativo para asegurar que el plan coincida con las metas presupuestarias, que reciba los recursos ordinarios correspondientes y cuente con la dirección y supervisión necesaria.

III. EL ORGANISMO CENTRAL DE PLANIFICACION

Dada la importancia que se asigna a la dirección del proceso de planificación, que es asunto de interés nacional, tienen gran importancia la categoría, la ubicación y las funciones del organismo central de planificación.

Es natural que se oponga resistencia a las nuevas funciones de la planificación y quien las represente dentro de la administración pública. Sin embargo, la ubicación, y en cierta medida, incluso la categoría del organismo de planificación han superado ya en América Latina la etapa de discusión. Al parecer hay consenso en que la función de planificación se desarrolla mejor en la Presidencia de la República.

/La excepción

La excepción más notable se encuentra en el Uruguay, donde la oficina de planificación depende de un comité ministerial presidida por el Ministro de Hacienda y evidentemente tiene relación con el sistema singular de gobierno establecido por la Constitución; Chile, asimismo por razones de tradición, a las cuales se hará referencia posteriormente en este capítulo, constituye una excepción. Cabe señalar que las oficinas de planificación no suelen ser dependencias de gobierno propiamente tales. Tienen una categoría similar a la de los organismos autónomos, y por ese motivo su política de personal es más flexible y están en condiciones de pagar mejores sueldos que los que se pagan corrientemente en la administración pública.

Por ese motivo, el análisis de las funciones de la oficina central de planificación que se efectúa en este capítulo se concentrará en algunos principios y se omitirán aquéllos respecto de los cuales hay consenso general.

1. La responsabilidad directiva de los organismos de planificación

Siempre ha sido un principio de buena administración pública definir las responsabilidades de los jefes en forma tal que no pueda diluirse cuando se procura obtener la colaboración de grupos públicos, especialmente durante la etapa de adopción de decisiones y de ejecución de la política. Puede considerarse que este principio es un mecanismo político administrativo básico que asegura la coherencia de las metas, y puede aplicarse igualmente al proceso de planificación. Se sabe que las metas de la planificación suelen atentar contra poderosos intereses creados o los fines de grupos de presión. En consecuencia es importante que la participación pública en la planificación no se confunda con la introducción de grupos de presión en los organismos que toman las decisiones. El principio ha sido aceptado ampliamente, aunque no se ha aplicado en forma igualmente sistemática, en todos los aspectos importantes del proceso de planificación. El punto de vista más adecuado se ha adoptado en el ámbito del organismo central, quizá porque es el último organismo creado y en consecuencia el que menos ha sufrido la influencia de antiguas tradiciones. Quizá sea conveniente usar como ley modelo para el análisis efectuado en este trabajo el Decreto Ley No. 14220, Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico y Social del Perú. La ley constituye

un ejemplo bastante adecuado de las ideas descritas. Además fue preparada en estrecha colaboración con la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Dentro del sistema de planificación la ley distingue tres tipos de funciones:

1. La función directriz máxima, encargada al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social;
2. La función de planificación técnica encargada al Instituto Nacional de Planificación;
3. La función asesora asumida por el Consejo Consultivo de Planificación.

Existe una diferencia bastante marcada entre el organismo que desempeña la función mencionada en primer lugar y el que desempeña la función mencionada en tercer lugar. El primero está formado por ministros y participa en él ocasionalmente el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú. Su principal objetivo es formular políticas y directivas para la preparación de planes y recomendar y aprobar planes y políticas, que deben someterse a la aprobación final del Presidente de la República. El Presidente preside personalmente el consejo o a través de un miembro del consejo designado por él. El principal objetivo del Consejo Consultivo de Planificación es estimular la participación del sector privado de la economía mediante su concurso técnico. El Instituto Nacional de Planificación es el organismo técnico central del sistema nacional de planificación, y le corresponden las siguientes funciones, a saber, preparar planes y programas, idear técnicas de planificación y someter las políticas específicas a la aprobación de los organismos directivos, y además actuar como organismo coordinador en el plano técnico.

No todos los países estudiados se han ceñido estrictamente a esta división de funciones. Por ejemplo en el organismo directivo de Ecuador y Colombia participan representantes del sector privado. En el Paraguay asisten a las reuniones del Consejo Nacional de Coordinación Económica miembros de dos comisiones de la Cámara de Representantes en calidad de consultores. Pueden darse las condiciones para poner en práctica el principio aunque el sistema de planificación no se cifa estrictamente a las normas habituales. Al parecer, esto ha sucedido en dos países que

/tienen una

tienen una tradición de actividades dinámicas de fomento, México y Chile. En México se ha encomendado a la comisión intersecretarial compuesta por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público que prepare un plan económico y social a corto plazo (Acuerdo del 1º de marzo de 1962) que será presentado al Presidente a través de los secretarios de estado, según el sistema de gobierno de México, país donde no existe una tradición auténtica de gobierno mediante un Gabinete. En Chile, el Comité de Programación Económica y de Reconstrucción, que es el organismo máximo de planificación, es presidido por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción y se compone de varios ministros y funcionarios de alta jerarquía. Es probable que sobre su composición haya ejercido gran influencia las disposiciones prácticas que rigieron en el pasado y especialmente la función desempeñada por la CORFO, varias otras corporaciones y el director del presupuesto.

Con todo, para ambos países cabe señalar un reparo importante respecto de la aseveración anterior. En México, el principio administrativo general de que no debe diluirse la responsabilidad del ejecutivo antes los organismos asesores puede ser apropiado y en consecuencia constituir elemento positivo importante para la planificación. Sin embargo, no hay que olvidar que la planificación organizada es escasa, y lo es aún más desde que se redujo la jerarquía de la Comisión de Inversión cuando en 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia. La Nacional Financiera, S.A. contribuye a la irregularidad del proceso de planificación y de la fijación de metas nacionales a largo plazo por su gran radio de acción y su poderosa influencia junto al gobierno central propiamente dicho. Sin embargo no puede negarse que México exhibe grandes realizaciones en cuanto al desarrollo de su economía y a la consecución de las metas nacionales. México ha logrado evidentemente movilizar en gran medida sus energías y sus recursos sin un mecanismo central de planificación, aunque el gobierno ha intervenido constante y eficazmente como fuerza directiva.

Por lo que toca a Chile, cabe señalar que el mecanismo de planificación surgió en una poderosa corporación de fomento, CORFO. Históricamente refleja el desarrollo de actividades dinámicas de desarrollo antes de que se arraigara la idea de planificación. Con relación al futuro, cabe preguntarse

/si a)

si a) la planificación podrá ser coherente cuando existe una relación jerárquica tan estrecha con un organismo operativo; b) si la organización actual de la planificación en la que la CORFO constituye el órgano principal de plana mayor, no desbaratará los esfuerzos directivos de los ministerios ni perjudicará la planificación sectorial corriente.

2. La coordinación de las funciones de planificación

La imagen de la oficina central de planificación como estructura orgánica formal, facultada por ley para analizar prácticamente todas las actividades económicas del país, que supervisa y asesora a todos los organismos, goza de popularidad entre el público en general y entre los expertos. Sin embargo, no sucede así en la realidad y los principios de la ciencia administrativa no parecen inclinarse a su favor. Fue por la falta de coordinación entre los diversos organismos públicos que a veces eran los más importantes, dedicados a actividades económicas, que se consideró imperioso centralizar en la mayor medida posible las funciones de la oficina de planificación. A este respecto es muy ilustrativo pasar revista a la evolución de los organismos centrales de planificación.^{6/} En general, no podría considerarse que la tendencia es tan poco razonable, dada la falta de coordinación e indudablemente quienes aplican día a día la política de las oficinas de planificación son los que mejor conocen las necesidades. De todas maneras no estaría de más formular una advertencia. El sistema de planificación en su conjunto no se ha transformado en una estructura de organización porque se haya promulgado una ley que establece dicho sistema.^{7/}

6/ Véase, por ejemplo, la edición de 1961 preparada por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica de Ecuador sobre todas las leyes y disposiciones legales relacionadas con las facultades de la Junta. La misma tendencia se observa también en otros países.

7/ Según la mayoría de las personas que han escrito sobre teoría de la administración, la estructura formal de una organización pone de relieve conceptos como la unidad de mando, una cadena jerarquizada de supervisión entre la plana mayor y el personal de línea y un control de arriba abajo. En una organización típica esta estructura se desarrolla según pautas regidas sobre todo por la especialización del trabajo, niveles de autoridad y líneas definidas de comunicación entre ellos; representa también la intención inequívoca de quienes la crearon.

Valdría la pena tener presente que las unidades orgánicas de los sistemas de planificación forman parte de otros sistemas dirigidos por sus propias leyes orgánicas, con sus propias tradiciones e intereses políticos y personales. Quizá la característica más destacada del sistema nacional de planificación sea que tiene que coordinar gran número de subsistemas encargados de formular políticas, en lugar de imponer sobre ellos su propio juicio intelectual. No sólo tiene que poner en primer plano todas las informaciones adecuadas sino impulsar la influencia recíproca de todas las políticas apropiadas. Quizá no resulte fácil cuando no existe una sólida base institucional para formular esas políticas.

Habría que mencionar varias instituciones que desempeñan funciones directrices cuando se analizan las funciones de coordinación de política que desempeña la oficina central de planificación. Entre éstas cabe citar el banco central; la oficina de impuestos internos; la oficina del presupuesto; al ministerio de hacienda, en lo que dice relación con las funciones de formulación de política; instituciones de desarrollo y fomento general, etc. A veces surgen problemas de coordinación difíciles y frustradores cuando las instituciones afectadas son muy débiles o no se han definido adecuadamente sus responsabilidades, y problemas tanto o más difíciles cuando esas instituciones son demasiado poderosas.

Quizá esto se aplique especialmente en el caso del banco central, cuya tarea de velar por el cumplimiento de la política monetaria consiste en gran medida en contrarrestar las actividades de otros organismos directrices, es decir, actúa como factor de coordinación por el solo hecho de existir. Las oficinas de impuestos internos continuarán siendo deficientes en la mayoría de los países mientras no se ponga en práctica una reforma tributaria básica. Con todo, sería difícil incluso preparar el esquema básico de esta reforma mientras no se robustezcan alguna de las funciones de estos departamentos. Lo mismo sucede en el caso de la oficina de presupuesto o de cualquier otro organismo importante de gobierno. La oficina de planificación a veces no tiene más alternativa que patrocinar reformas, modificar las funciones y

/definir nuevamente

definir nuevamente las responsabilidades de estos organismos que "compiten" con ella. Hay casos en que deben modificarse las funciones a fin de fortalecer una organización, o porque son incompatibles las funciones que desempeña. Esto sería por ejemplo lo que sucedería en el caso del Banco Central de la República en el Uruguay que desempeña tres funciones, la de banco central, la de banco de fomento y la de banco comercial. En el caso de las oficinas de impuestos internos, la oficina de planificación probablemente insistirá en la creación de una oficina que se encargue de las investigaciones y de formular la política y que a su debido tiempo asuma la responsabilidad de efectuar la mayoría de los estudios que ella realiza mientras tanto.

En todos los países la oficina de planificación ha desempeñado una función muy importante relacionada con la introducción de reformas en el presupuesto y el robustecimiento de la oficina de presupuesto. (Dado que la estructura de las relaciones entre las oficinas de planificación y de presupuesto es muy compleja, es preferible tratar esta materia por separado.) El problema de coordinación con las funciones generales de política del Ministerio de Hacienda es similar al de la coordinación con otros ministerios en el sentido de que debe comprenderse que en algunas esferas de acción, la oficina de planificación no puede reemplazar a los ministerios sin perturbar gravemente su eficacia. Es indudablemente muy revelador que en los países en vías de desarrollo la oficina central de planificación no pueda limitar sus actividades simplemente a coordinar políticas y a contribuir a que las instituciones con las cuales le corresponde colaborar efectúen ciertos ajustes de menor importancia. También actúa como elemento que renueva el sistema amplio dentro del cual desarrolla sus actividades, es decir, toda la administración pública, ya que posiblemente proporciona el impulso fundamental para dicha renovación. Además, el sistema de planificación es un sistema administrativo omnipresente y de gran ímpetu, que genera gran energía creativa y requiere gran número de funciones especializadas. No obstante, es peligroso por cuanto da lugar a espejismos respecto de la ubicación funcional apropiada que debe ocupar la oficina de planificación en el gobierno. La administración pública en su conjunto tiene sus propias

/reglas de

reglas de conducta, que el proceso de planificación no puede modificar fácilmente. Con todo, este aspecto es importante porque obliga a la oficina de planificación a considerar las funciones intrínsecas de los organismos con los cuales colabora y su función a largo plazo dentro del gobierno, no solamente los servicios a corto plazo que pueda prestar en el futuro inmediato.

Las oficinas de planificación suelen tender a asumir las funciones de coordinar la asistencia técnica, canalizar la ayuda extranjera y de fomento general. Estas funciones, y especialmente las últimas, tienen todavía que someterse a la dura prueba de ser puestas en práctica, de suerte que sólo permanezca el verdadero elemento de la planificación y se deleguen los aspectos puramente operacionales de las funciones a otros organismos a medida que vaya siendo posible. En este momento dentro del sector público no están muy claramente divididas las funciones en lo que se refiere a la coordinación de la ayuda extranjera, la responsabilidad de administrar la deuda pública y el financiamiento externo en su conjunto y las actividades generales de fomento vis-à-vis las labores de los organismos de fomento especializados, y particularmente las actividades que desarrollan los bancos generales de fomento o las corporaciones de fomento. Probablemente exista una solución para cada país, pero el problema tiene muchas características comunes y merece ser analizado exhaustivamente. Cualquiera que sea la solución particular a largo plazo, se halla firmemente establecido el punto de vista práctico de que por lo menos la función elemental de "fomento del fomento" corresponde a la oficina central de planificación en un país en vías de desarrollo. Cabe señalar que quizás este punto de vista no concuerde exactamente con la imagen de la oficina de planificación como pequeña unidad que dirige complejas políticas desde las alturas.

3. La función asesora de la oficina de planificación en relación con la política económica actual

Los casos mencionados ilustran una situación en que la oficina central de planificación se encuentra de hecho en la etapa "previa a la planificación", es decir, en la etapa en que se preparan los planes

generales de orientación y en que los aspectos operativos tienen relativamente poca importancia. Durante este período suele predominar en el trabajo la noción de que las funciones que desempeñan la plana mayor y el personal de "línea" se excluyen mutuamente. Sin embargo, por útil que sea esta diferencia para introducir el concepto de labores de asesoramiento, es bien alejada de la realidad. Un asesor perteneciente al organismo (a diferencia de un consultor que no pertenece a él) tiene que seguir paso a paso la aplicación de las políticas adoptadas. La oficina de planificación también tiene que proceder así para ser eficaz. Por ese motivo el papel que desempeña la oficina de planificación puede medirse por su participación, en calidad de asesor, en los problemas de política económica corriente. Causa preocupación el hecho que esta función se desarrolle en forma tan limitada en algunos países y sobre todo que no esté directamente vinculada con la elaboración del sistema formal de planificación. A este respecto cabe preguntarse si no habría que modificar en muchos casos la distribución de los recursos humanos, la energía, y la atención dedicados a los planes a largo plazo y al asesoramiento relacionado con las políticas corrientes.

4. Investigación económica y estadística

Durante la etapa de preparación de los planes los organismos de planificación han aprovechado al máximo los servicios de las oficinas de investigación económica que existen en distintos países, especialmente de aquellas ubicadas en los bancos centrales, en los ministerios de hacienda, en las universidades, etc. Predomina el punto de vista de que la oficina de planificación no es el lugar más adecuado para realizar estudios económicos especializados aunque se efectúen ocasionalmente por razones de conveniencia.

Sin embargo, en muchos casos se ha adoptado un punto de vista diferente en relación con las oficinas de estadística, probablemente para atender a ciertas necesidades inmediatas, aunque un razonamiento que es válido en relación con la investigación económica quizás lo sea

/mucho más

mucho más respecto de los estudios estadísticos. La responsabilidad principal que le corresponde a la oficina de estadística es suministrar estadísticas de interés nacional ya sean iterativas o en forma de encuestas y censos periódicos. Su tarea es desarrollar los mejores instrumentos estadísticos, actuar objetivamente, atenerse a los hechos, y no suprimir o elaborar las cifras, cualquiera que sea el objetivo. Sólo al gobierno central se le puede encomendar la tarea, y hacerlo responsable en virtud de la ley, de investigar y publicar los hechos fundamentales relacionados con la vida nacional, a fin de garantizar una relación confidencial entre la oficina de estadística y el objeto de sus investigaciones y ayudar a las autoridades a elaborar políticas imparciales libre de presiones indebidas e ilegales. Dicha función no puede delegarse, por motivos relacionados con los principios de política pública a largo plazo, a ningún organismo que no pertenezca al gobierno, o a ningún "usuario" dentro del gobierno e indudablemente tampoco al organismo encargado directamente de formular la política. La oficina central de estadística suele incorporarse a la oficina de planificación por razones de conveniencia, por cuanto la compilación de estadísticas fidedignas tiene especial interés en esa etapa y sólo la función de planificación puede servirle como motor dinámico de ella. En lo posible hay que evitar una solución de tan cortos alcances como ésta, por las razones explicadas. De hecho pronto puede suceder que resulte inconveniente para la misma oficina de planificación a la cual le interesa fundamentalmente disponer de fuentes de información imparciales, independientes y objetivas.

5. Colaboración con las oficinas sectoriales

La creación de oficinas sectoriales, cuya función ha sido aceptada naturalmente dentro del sistema de planificación, ha tropezado hasta ahora con grandes escollos. Las dificultades pueden atribuirse a la falta de dirección dentro de los ministerios, a que no existe la costumbre de emplear plana mayor y a deficiencias de estructura orgánica.

/El hecho

El hecho de que los sectores sean entidades conceptuales, económicas y sociales no se refleja adecuadamente en las disposiciones institucionales. La situación institucional existente constituye una gran desventaja para la formulación de planes sectoriales y para la programación sectorial. No resulta sorprendente que la mayoría de los organismos centrales de planificación se sientan obligados a participar activamente en la planificación y programación sectorial, quizás reflejando a través de ello una reacción racional ante una situación concreta. No obstante lo que interesa es la forma de proceder y en consecuencia, las repercusiones que pueda tener en el futuro para el proceso de planificación.

Se han ensayado varios métodos para mejorar la planificación sectorial. En el Uruguay las actividades más intensas de programación sectorial - programación de la agricultura - se han desarrollado en las oficinas del ministerio y dentro de su estructura orgánica, y de hecho los miembros de la oficina de planificación están adscritos al ministerio. En el Ecuador los expertos se han desplazado en sentido contrario desde los ministerios hacia la oficina central.

Algunos países están aún buscando la fórmula adecuada y entretanto recurren a soluciones provisionales en el sentido de que no satisfacen la aspiración de las oficinas centrales de disponer de un personal reducido compuesto de personas muy preparadas capaces de actuar como asesores del presidente y coordinar los programas ni tampoco la necesidad de las oficinas sectoriales de realizar, fomentar y ejecutar una tarea de programación constante y pormenorizada que es indispensable para asegurar la orientación, el dinamismo y la coherencia de los programas sectoriales. Para resolver problemas de corto plazo quizás haya que seguir uno u otro procedimiento, pero no cabe la menor duda que a la oficina central de planificación le corresponde estimular, formar y dirigir las oficinas sectoriales. Si no existen oficinas sectoriales que funcionen adecuadamente es bien difícil que la planificación se coordine con proyectos y programas concretos, y a veces la existencia de aquéllas constituye un requisito para cualquier tipo de programación.

/No obstante,

No obstante, la oficina de planificación descubrirá que es muy distinto trabajar con una unidad que ya tiene el esprit de corps y que se ciñe a un criterio político, técnico y profesional a trabajar en un medio cuyos puntos de vista y actitudes son caducos, y que la tarea de las oficinas sectoriales quizá no resulte muy satisfactoria dentro del marco tradicional de organización. Se torna imperiosa la necesidad de reajustar el sistema sectorial (por cuanto el ministerio es generalmente su centro, pero no siempre su médula). Hasta ahora, dicha necesidad se ha transformado rara vez en un plan de acción claramente formulado, y en muchos casos ni siquiera se ha analizado con seriedad. La confusión prevalece especialmente respecto del papel de la programación y de los aspectos administrativos de dicha reorganización.

Por fuerte que sea la oficina central de planificación tiene que aceptar el hecho de que el ministro representa el poder político y administrativo. La función del ministro es importante aunque él sea neutral o indiferente. Por ese motivo la programación sectorial coherente no puede formar parte del proceso de planificación si éste no es dirigido por el ministro correspondiente. Esta es una variable básica en la dinámica de la planificación.

6. Comparación entre el proceso presupuestario y la planificación

La planificación considerada como un sistema global influiría por naturaleza la esfera presupuestaria.

Con todo, como dentro del gobierno la elaboración de presupuestos es una actividad lo suficientemente amplia y que se caracteriza por mecanismos especiales, se justifica considerarla diferente de la planificación para muchos fines de los cuales el legislativo no es uno de los menos importantes. Primero, aunque el presupuesto constituye uno de los principales mecanismos de planificación es también uno de los importantes mecanismos de operación. En este aspecto como en muchos otros el sistema de planificación no difiere de otros sistemas administrativos; algunas partes de los sistemas especialmente en determinados niveles, pueden desarrollar funciones de planificación

/con respecto

con respecto a los organismos que están en un plano inferior y tener carácter operativo en relación con el marco más general o con un plano superior. Este criterio justificaría considerar el proceso presupuestario como un subsistema aparte dentro del sistema global de planificación.

Sin embargo, no se analizará el proceso presupuestario en sí en este trabajo, sino solamente respecto de la organización de planificación. Por ese motivo sólo se mencionarán brevemente los aspectos similares y diferentes de los procesos presupuestarios y de planificación y sobre esa base se inferirán conclusiones provisionales.

Ante todo, el alcance mismo del proceso presupuestario lo asemeja en sus efectos al proceso de planificación. De hecho, es tan amplio que a veces se define el presupuesto como un plan expresado en términos financieros lo cual es bastante acertado.

Los conocidos principios de presupuesto, como la universalidad, la unidad y la claridad son en esencia principios de planificación, y aunque tienen un cierto matiz tradicional ^{8/} no pueden considerarse así en comparación con la terminología más moderna que se aplica en la planificación. La similitud esencial en cuanto a los principios también se extiende a los mecanismos y análisis. Por ejemplo, el uso del presupuesto por programa y actividades supone emplear técnicas muy parecidas en ambos procesos.

Las diferencias son dos principalmente: primero, un presupuesto es una ley que presenta meticulosamente la responsabilidad del gobierno en materia de gasto, expresado en asignaciones financieras detalladas en tanto que un plan es esencialmente una declaración de política.

^{8/} Estos principios de presupuesto son analizados exhaustivamente en uno de los más conocidos tratados europeos sobre presupuesto, Das Budget, Kurt Heining, J.C.B. Mohr, (Paul Siebeck), Tubigen, 1949, y asimismo en el libro del escritor americano J.W. Sundelson, The Problem of Budgetary Systems, Special Report of State Tax Commission, Estado de Nueva York, 1938, aunque las expresiones usadas no son idénticas.

Segundo, como consecuencia de lo anterior y en concordancia con los principios elementales aplicados en la administración pública, no se estima apropiada la participación externa (o pública) en la elaboración de presupuestos, que se considera un asunto interno que sólo concierne al gobierno. La participación del público en el proceso presupuestario podría incluso ser considerada corruptora, en tanto que merece aplaudirse y estimularse su participación en el proceso de planificación.

Las similitudes entre ambos pueden ser uno de los factores de la duplicación de las actividades de los organismos encargados de la planificación y de la elaboración de presupuestos públicos, especialmente en cuanto dice relación con el sector público. Las diferencias indican de inmediato que hay una división natural del trabajo entre la oficina del presupuesto y la planificación.

El objetivo principal de una oficina de planificación es formular políticas a largo plazo, aunque lleve a cabo corrientemente una labor asesora en esta materia. Su atención se concentra en la economía en su conjunto. Por ese motivo le interesa principalmente la macroeconomía. El objetivo principal de la oficina del presupuesto es preparar el plan anual, aunque tenga que recurrir a pronósticos presupuestarios correspondientes a varios años venideros, y su atención se concentra en el sector público. Por ende, la mayoría de los proyectos elaborados por ella son microeconómicos. El aspecto administrativo del trabajo de la oficina de presupuesto es muy importante, pero no así en el trabajo de la oficina de planificación. Las funciones administrativas de la oficina del presupuesto (que no deben confundirse con las funciones de la sección de organización y métodos) son parte integrante de la labor ininterrumpida para fijar prioridades a los programas y a las tareas administrativas y resolver los problemas de costos, de eficiencia y de recursos humanos que se presentan en el análisis presupuestario de las funciones del gobierno. La experiencia ha demostrado que no hay manera de sustituir a la oficina de presupuesto en el desempeño de estas funciones. Para poder desempeñar estas funciones tiene que ser un organismo poderoso y dinámico y en consecuencia sus funciones no

/pueden quedar

pueden quedar incluidas en las funciones que desempeña otro organismo. Por otra parte, la planificación general que se efectúa en las altas esferas del gobierno es tan distinta de las actividades corrientes del gobierno que es preciso separarlas totalmente para que la planificación no se pierda en tareas administrativas de rutina.

Quizá haya razones prácticas inmediatas basadas en las tendencias históricas, y motivos relacionados con las ambiciones de los departamentos y la naturaleza del hombre que conspiran contra el establecimiento de esta distinción. A veces una organización es más dinámica que otra y absorbe las funciones que la segunda debe desempeñar. Tal vez la necesidad de introducir reformas sea tan imperiosa que un nuevo organismo asume algunas de las funciones sustantivas que el organismo competente estaba desempeñando en forma deficiente.

En la mayoría de los países latinoamericanos y especialmente aquellos en que se están recién iniciando las actividades de planificación, la oficina de planificación tiene mayor categoría que la oficina de presupuesto. Quizá esto tenga relación con el hecho de que el uso y la aplicación de las técnicas de presupuesto por programa haya sido estimulada mucho más vigorosamente por la oficina de planificación que por la oficina de presupuesto. En tanto que los conceptos de preparación de presupuestos por programa se han difundido ampliamente en muchos países no ha habido un mejoramiento simultáneo de la política de personal de la oficina de presupuesto y su prestigio e importancia relativa han ido a la zaga. De esta manera en diversos países está en marcha un proceso de disociación entre la elaboración de presupuestos por programa y la oficina de presupuesto tanto en la esfera central como en la ministerial y es muy posible que esto tenga influencia negativa sobre las intensas actividades desarrolladas para mejorar el sistema presupuestario. Esto es motivo de preocupación puesto que la oficina del presupuesto es el vehículo indispensable del plan nacional y además está estrechamente vinculada con el ejecutivo. Además la fricción entre la oficina de presupuesto y la de planificación aumenta en lugar de disminuir, ya

/que aquellas

que aquellas se encuentran a la defensiva e impiden la coordinación necesaria entre ambos organismos y la ejecución del plan conforme a las metas establecidas.

Vale la pena comentar la solución más bien ingeniosa que se ha ensayado en Chile que consiste en coordinar por medio de vínculos personales institucionalizados las actividades de la oficina de planificación y de la oficina de presupuesto. Desde el punto de vista de la buena administración pública, ya se ha señalado la irregularidad de ubicar la oficina de planificación en una corporación autónoma. La consecuencia natural sería que se coordinara un proceso de planificación deficiente (aunque se desarrolla dentro de un organismo excepcionalmente poderoso) con una función presupuestaria fuerte. No sería de extrañar que esta solución debilitara los objetivos nacionales a largo plazo y favoreciera la aplicación de medidas pragmáticas de corto plazo.

Al parecer es más difícil coordinar las actividades de la oficina central de planificación y la oficina central de presupuesto cuando se trata de formular políticas a corto plazo y descomponer planes de mediano plazo en planes anuales, entre los cuales desempeña naturalmente, una función importante los programas del sector público incluidos en el presupuesto. Pueden idearse muchos sistemas para robustecer la colaboración entre la oficina de planificación y la oficina del presupuesto, de los cuales los más importantes son, indudablemente, aquellos relacionados con la coordinación del presupuesto y los planes anuales. No obstante, al parecer sólo se logra una cooperación realmente eficaz cuando se comprende adecuadamente la función que le corresponde desempeñar a ambos organismos dentro del gobierno en materia de formulación y ejecución de la política. Cuando se llegue a ese entendimiento, existirá también el espíritu de cooperación.^{9/}

^{9/} Véase, no obstante, Planning Economic Development de Everett E. Hagen, op. cit. El editor del estudio sugiere que se fusionen ambas oficinas a fin de superar las dificultades mencionadas. El autor de este trabajo ha propuesto una solución similar por diversos motivos en otras ocasiones, pero en relación con el ámbito ministerial, donde son muy diferentes la situación y los problemas administrativos y de programación.

IV. COMO PONER EN PRACTICA EL PLAN

Hasta ahora el análisis del proceso de planificación se ha ocupado principalmente de la forma en que está condicionado por la estructura y los problemas de relación recíproca que existen en las esferas superiores de actividad del gobierno. Por ese motivo se ha analizado principalmente la oficina central de planificación y su trabajo.

En este capítulo se discutirá principalmente la red de relaciones que deriva de los esfuerzos desplegados para poner en práctica el plan, y los principios y medios de acción para lograrlo.

El análisis se inicia presentando las recomendaciones corrientes del plan y el diagnóstico. Pueden clasificarse en los siguientes grupos, según los fines de las medidas técnicas concretas que se sugieren:

1. Aplicar políticas de naturaleza macroeconómica, como las que se relacionan con los tipos de cambio, la política de créditos, etc.
2. Realizar investigaciones a fin de orientar la política en la esfera nacional o sectorial.
3. Efectuar estudios prácticos, como estudios de viabilidad, investigación de mercados, etc.
4. Crear o ampliar los centros de investigación científica aplicada, como las estaciones de investigación agrícola.
5. Efectuar reformas estructurales relacionadas con la tributación, la educación, etc., que exigen modificar los principios o efectuar una reorganización básica.
6. Establecer o ampliar servicios como los servicios de exportación, los de divulgación agrícola, los de sanidad, etc.
7. Abrir camino a nuevas actividades, como las de desarrollo de la comunidad, etc.
8. Mejorar la coordinación, por ejemplo, de las instituciones de previsión social, de las actividades agrícolas, etc.

9. Fomentar actividades económicas especiales, como las de atraer capital extranjero, establecer nuevas industrias, etc.
10. Poner en práctica proyectos de primordial importancia en materia de energía, transporte, etc., o aquellos que gozan de ventajas comparativas en el mercado internacional.
11. Modificar las prioridades a fin de prestarle, por ejemplo, mayor atención a los servicios de salud en regiones pequeñas o en general transferir recursos de los servicios administrativos a los servicios sociales y económicos.
12. Despertar en la población el deseo de practicar la cooperación mutua estimulando a los productores industriales para que tomen parte en las actividades de fomento, de desarrollo de cooperativas agrícolas, de conservación de los servicios locales, etc.

Poner en práctica estas recomendaciones es una tarea de gran magnitud y no es en modo alguno fácil de realizar. Quizá el análisis más detenido de las tendencias de la administración pública revele los problemas más delicados que se plantean en relación con los requisitos que debe reunir un plan que pueda llevarse a la práctica.

1. Esferas sensibles en la administración pública

a) Naturaleza rudimentaria de la organización del gobierno

Para esclarecer este punto, conviene establecer una distinción entre el concepto de organización ineficiente y el de organización rudimentaria. En tanto que la eficiencia (o la ineficiencia) constituye esencialmente un problema de grado de realización, el hecho de que una organización se considere rudimentaria tiene relación con los instrumentos de acción básicos de que dispone. En la vida real la distinción indudablemente puede ser menos clara. Sin embargo, es útil establecer la distinción por cuanto en una economía insuficientemente desarrollada un procedimiento puede ser muy eficaz si permite lograr un grado de desarrollo razonable aunque en comparación con las normas técnicas internacionales sea totalmente ineficaz. Lo que realmente importa es que las medidas adoptadas contribuyan a que la organización avance hacia fines de significación.

/La organización

La organización rudimentaria del gobierno se aprecia en la estructura funcional de algunas unidades, o en la disponibilidad o modo de aplicación de los instrumentos institucionales concretos. Como ejemplo de estructura funcional rudimentaria cabe citar la Dirección de Industrias en países tan distintos como el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay. La función de estos departamentos consiste principalmente en interpretar la legislación sobre fomento de la industria, e incluso esa función es desempeñada en forma superficial. Quizá esta situación se refleje en el hecho de que en Uruguay, por ejemplo, ese organismo tiene menos de diez empleados que son profesionales. Es evidente que no pueden desarrollarse las funciones de programación sectorial, de efectuar estudios periódicos, de dar asesoramiento en materia de política industrial actual, de coordinar y planificar los servicios industriales, de suministrar información objetiva para la adopción de decisiones relacionadas con la ley de fomento a la industria y los proyectos concretos de importancia nacional, de formular una política de exportación, de proteger la industria casera, y mantener el nivel de precios, si no se altera la estructura funcional y profesional del personal del departamento. Cualquiera que sean los puntos de vista sustentados sobre las funciones que le corresponden respectivamente a las dependencias del gobierno central y los organismos autónomos dentro del sistema de fomento de la industria, es evidente que el gobierno es el que debe proporcionar la dirección, formular la política, dar la coordinación y efectuar por lo menos cierto tipo de investigación básica.

Asimismo, cualquier sistema razonablemente avanzado de fomento a la industria exige establecer o ampliar los institutos de investigación tecnológica, los centros de productividad, un instituto de normas, un instituto de diseño de productos, diversos servicios de exportación (por ejemplo seguros), comercialización, cooperativa, centros de documentación e información, servicios de asesoramiento para la pequeña industria, etc. Algunas de estas instituciones que ahora representan funciones regulares públicas o semipúblicas no existen en muchos países o se encuentran en estado embrionario.

En el sector agrícola las condiciones son más heterogéneas en lo que se refiere a la calidad de las instituciones y al contenido real de su trabajo, pero en la mayoría de los casos es también insatisfactoria en relación con la formulación de políticas, y las funciones de investigación y coordinación del ministerio.

Por ese motivo se produce una falta de dirección en esta esfera, que es donde es más necesaria, y escasean los programas aunque sean fáciles de formular. Según muchos expertos en agricultura, se han iniciado muchos programas que podrían llevarse a la práctica incluso sin efectuar cambios estructurales en el sector de la economía (relacionados por ejemplo con el uso de ciertas semillas, el mejoramiento de los cultivos, mejor organización de la comercialización, mejor distribución de los créditos, perfeccionamiento de los servicios de divulgación, etc.) si no fuera por la falta de continuidad básica de la política y la deficiencia de los ministerios.

Hay muchas actividades que pueden desarrollarse en mejor forma con mejores medios de acción. Se ha observado que en general es difícil aprovechar los préstamos selectivos, que son importantes para el fomento de cualquier tipo de actividades económicas. Las dificultades se atribuyen a que los bancos y organismos públicos no ejercen el control necesario y a que los bancos, incluso los bancos del gobierno, se muestran renuentes a conceder estos préstamos porque las utilidades son muy reducidas, etc. Algunos expertos sostienen que en la situación actual dichos préstamos sólo serán eficaces si se conceden a ciertos beneficiarios, y existen otros que estiman que solamente el control global que ejerce el sistema bancario puede proporcionar las garantías necesarias que aseguren la eficacia de este instrumento. Al parecer también es bastante grave el problema de los instrumentos legales o procedimientos empleados en materia de vivienda. Los problemas se refieren a las dificultades legales que surgen de la expropiación de la tierra, de la disminución de las actividades de los bancos hipotecarios, la modificación de las disposiciones legales de suerte de recuperar el valor efectivo de los préstamos, la necesidad de que se coordinen recíprocamente

/las disposiciones

las disposiciones legales del gobierno central y local relacionadas con la instalación de agua potable, servicios sanitarios y otros. Por lo que toca a los organismos del trabajo, suele decirse que son escasas las actividades desarrolladas en relación con la formación vocacional, especialmente de adultos, de que es deficiente la coordinación de las políticas de previsión social y de que es necesario programar el aprovechamiento de los recursos humanos. La única actividad que se desarrolla corrientemente tiene relación con la seguridad industrial. En resumen, puede decirse que la escasez de instrumentos básicos de acción parece ser la característica de la administración pública en general.

b) Rigidez de la organización del gobierno

La rigidez de la organización del gobierno es una de las deficiencias más corrientes y graves de que adolece el sector público. Se observa tanto en el gobierno central como en los organismos autónomos. La forma en que este factor obstaculiza la ejecución de los programas de planificación puede resumirse así:

i) Existen intereses creados o grupos de presión dentro del gobierno que se opondrán tenazmente a cualquier intento para sustraerles recursos a fin de destinarlos a otros fines, que redundará en una disminución de su importancia; por ejemplo de los servicios administrativos a los servicios económicos y sociales, o para nuevas y promisorias actividades como las que desarrollan los servicios como los de investigación o divulgación agrícola o para iniciar actividades totalmente nuevas. Todo administrador con experiencia sabe que no es fácil modificar las prioridades ni siquiera cuando aumenta el presupuesto y lo es mucho menos en países en que el presupuesto es relativamente estático.

ii) Este problema se ha agravado especialmente por la costumbre de destinar específicamente fondos a diversas dependencias públicas de suerte que la parte "no comprometida" del presupuesto es relativamente pequeña, especialmente después de deducir los gastos de defensa. Se han aplicado diversas medidas para corregir esta situación, a saber,

/"asignar" una

"asignar" una proporción de un nuevo impuesto a fines específicos, que aunque resuelve un problema transitorio aumenta la rigidez general; recurrir a la ayuda extranjera para financiar gastos exclusivamente administrativos o que deberían sufragarse en moneda local; o a veces, a medidas abiertamente inflacionarias para financiar los gastos corrientes, por ejemplo los gastos públicos improductivos. La proporción sumamente reducida de fondos para gastos del sector agrícola crece a un ritmo muy lento a pesar de la opinión contraria de gran número de personas.

iii) La proliferación de organismos públicos autónomos y su sistema de financiamiento contribuye enormemente a aumentar la rigidez de la organización del gobierno por cuanto reduce la flexibilidad del gobierno para formular políticas, que se ve obligado con renuencia a desarrollar programas de baja prioridad, y porque generaliza la práctica de vincular recursos con dependencias establecidas.

iv) La política de personal, o más bien la falta de ella producen el mismo efecto, especialmente cuando el gobierno está obligado, a veces por la constitución, a garantizar la estabilidad en el cargo a los funcionarios públicos o cuando el empleo en el gobierno sirve para encubrir el desempleo.

v) La relación entre el ejecutivo y el legislativo en muchos países restringe la flexibilidad y la libertad de acción del ejecutivo incluso en las tareas administrativas de rutina.

c) El concepto de plana mayor en el gobierno

Se ha progresado mucho en relación con el reconocimiento de las funciones de las labores de asesoramiento, que se manifiesta principalmente en una mayor comprensión de la necesidad de planificar y programar. Los conceptos concretos sobre la naturaleza de los trabajos de asesoramiento se encuentran en constante evolución. La parte menos clara todavía parece ser la relación entre la acumulación de antecedentes y la adopción directa de decisiones relacionadas con importantes problemas prácticos. Por ejemplo, aunque quizá sea cierto que es más conveniente encargar los estudios de factibilidad relacionados con proyectos que se realizan fuera del gobierno (o fuera del gobierno central)

/a firmas

a firmas consultoras con fines de lucro, los estudios preliminares deberían ser efectuados por empleados públicos corrientes y asimismo la evaluación posterior de los estudios pormenorizados. Además es conveniente que el organismo asesor efectúe ocasionalmente también algunos estudios de factibilidad. En el caso contrario, no se cumplirán jamás dos requisitos esenciales del proceso de adopción de decisiones: a) que la evaluación final sea efectuada por empleados públicos que sólo son leales a su gobierno; y b) que se adquiriera gradualmente experiencia para juzgar los problemas de gran importancia nacional.

Quizá sea mejor encargar los estudios que sirven de base a los organismos públicos para adoptar las políticas, y que tienen relación con la planificación y la programación de los proyectos que competen a las dependencias públicas, a las mismas dependencias, por la sencilla razón de que si a la dependencia puede encargársele la responsabilidad de la ejecución, también debiera asumir la responsabilidad de la programación.

d) La especialización en el gobierno

En la mayoría de los casos, la ejecución de los programas está vinculada con la gran afluencia de nuevos tipos de especialistas al gobierno. Hay algunos programas que tienen pocas posibilidades de ser llevados a la práctica sin este apoyo. Aunque en general no se exagera cuando se hace hincapié en la necesidad de contar con mayor personal calificado, quizá se interpreten mal algunas facetas del problema que se reflejan en la administración pública.

A veces resulta sorprendente descubrir cuántos programas pueden llevarse satisfactoriamente a la práctica con el material humano de que se dispone, aunque esto contradiga predicciones anteriores. El problema inmediato y más urgente consiste probablemente en descubrir cómo pueden aprovecharse mejor los conocimientos disponibles. No es raro encontrar mano de obra muy calificada que permanece ociosa, al mismo tiempo que las estadísticas reflejan gran escasez de dicha mano de obra. El sistema de servicio civil de carrera contribuiría tal vez enormemente a resolver este problema. Desgraciadamente se trata de un problema a largo plazo. Entretanto se necesita adoptar medidas provisionales para elevar la

/productividad de

productividad de la mano de obra especializada en el gobierno mediante una mejor distribución de recursos, incentivos especiales, una política adecuada de remuneraciones, y sobre todo encontrar, a través del liderazgo adecuado, la forma de interesar a esas personas para que trabajen en los programas de importancia trascendental. Es muy posible que haya que modificar radicalmente los sistemas de adiestramiento; existen varias escuelas de administración pública de calidad, que con la colaboración de expertos, podrían dirigir vastos programas de formación en el trabajo, que tal vez sean los que más se necesitan cuando se inicia un nuevo programa y quizá los más fructíferos especialmente cuando están destinados a los funcionarios de categoría intermedia e intermedia superior. Para poner el problema en su justa perspectiva, sólo basta decir que la enorme escasez de mano de obra calificada es universal y siempre tiene relación con metas razonables de crecimiento económico. Es difícil generalizar sobre la materia cuando no existen estudios previos, que si se orientaran hacia fines prácticos serían de gran utilidad.

e) Principios de política pública en el gobierno

Uno de los factores importantes de la administración pública eficiente ha sido siempre el conocimiento adecuado de los principios de política pública. Las interpretaciones erradas más corrientes y más perjudiciales de estos principios han sido las que terminan por diluir la responsabilidad del gobierno.

Uno de los casos a que nos referimos es la delegación de las funciones normativas, que competen al gobierno central y a los organismos autónomos. Ha habido casos en que se han delegado funciones relacionadas con la recaudación de impuestos y en consecuencia se han depositado los ingresos por concepto de impuesto en bancos privados antes de que se salden las cuentas finales con el gobierno. En la misma categoría se clasifican los casos en que los representantes de grupos privados forman parte de consejos que asesoran a los organismos públicos sobre asuntos que competen exclusivamente al gobierno con respecto a los cuales sólo el gobierno es responsable ante el legislativo y el público en general.

/Como ejemplo

Como ejemplo cabe citar la participación de industrias privadas y de grupos o personas interesadas en las decisiones adoptadas por la dirección de industrias respecto de exenciones tributarias vinculadas con la ley de fomento industrial. Asimismo, los representantes de grupos privados que son miembros, con arreglo a la tradición establecida, de las juntas directivas de los servicios de salud o de educación, en la práctica no asesoran sino que adoptan decisiones sobre materias ejecutivas de rutina. Esta forma de proceder anula indudablemente la eficacia de los organismos respectivos, y en la mayoría de los casos es uno de los factores que destruye algunos intentos serios para efectuar reformas a ese respecto.

El procedimiento aludido en los ejemplos citados suele ser descrito como proceso democrático de participación del público en la administración del gobierno, y en consecuencia como participación del público en el proceso de planificación. En tanto que dicha participación puede ser bien acogida en general, debe limitarse a una función asesora muy general y no debe ir en desmedro de la iniciativa, la responsabilidad, la flexibilidad y la libertad de la administración pública una vez que se adopte una política.

f) Coordinación

La literatura administrativa acentúa a menudo la importancia capital de la coordinación. Algunos autores estiman que "la coordinación es el principio determinante de la organización, la forma que contiene todos los demás principios, el principio y el fin de todo esfuerzo organizado". De aquí que el efecto global de las fallas administrativas señaladas anteriormente de ordinario sea la falta de coordinación. Sin embargo, el principio de coordinación es independiente y completo desde el punto de vista lógico, por lo que debe considerárselo por separado.

La falta de coordinación se atribuye típicamente a deficiencias en la división de funciones, y por lo tanto, a una distribución inadecuada de las responsabilidades. El caso extremo se daría en una organización rudimentaria; en ella la falta de coordinación se debería a deficiencias del ministerio o de otro organismo central, es decir, a falta de liderazgo, o a la variedad de funciones surgidas al crearse vacíos, lo que conduce

en forma casi automática a duplicaciones parciales y totales. Así sucede en la agricultura, por ejemplo, especialmente en los servicios de divulgación, la política de créditos, etc. Tal situación sería el resultado natural de la norma de administración pública que expresa que la delegación de la autoridad ha de efectuarse en el nivel más bajo que sea posible (ejecución descentralizada de las directrices), mientras la responsabilidad (formulación de esas directrices) que corresponden propiamente al gobierno no puede delegarse.

La incompatibilidad de funciones es quizás el ejemplo más típico de falta de coordinación, si bien no necesariamente el más frecuente. Se observa en entidades dirigentes de investigación, de planificación o reguladoras que emprenden actividades operacionales, siendo que debieran evitarse esas tareas simultáneas y que evidentemente existen otros organismos a los que pueden encomendarse. Esta situación se registra a menudo en actividades de riego, aprovechamiento de recursos naturales, transporte, créditos, etc.

La distribución inadecuada de las funciones como un obstáculo para la coordinación, se manifiesta con mayor claridad en la falta de liderazgo. La carencia de instrumentos que permitan ejercerlo es otro impedimento para lograr la necesaria coordinación.

El instrumento más sencillo de esta índole, así como el más antiguo y tal vez el más eficiente, es el adoctrinamiento en el propósito común. Es aquí donde se hace presente la labor asesora, que en un nivel conceptual algo inferior, es en gran medida un servicio de conocimientos. La teoría y la técnica administrativa moderna tienden a destacar la importancia del proceso de decisión subyacente en todo el proceso administrativo. El proceso de decisión puede influir sobre la coordinación mediante:

1. Principios que se traducen primordialmente en mecanismos preestablecidos (built-in). Los ingresos destinados a objetos específicos (cuentas especiales, cuentas administrativas y fondos asignados) que mencionamos con anterioridad y que se observan en los países estudiados constituyen un ejemplo clásico de mecanismo

/preestablecido y

preestablecido y se oponen al principio de coordinación, puesto que es virtualmente imposible unificar los criterios que rigen actividades financiadas así. Siendo automáticos, estos mecanismos no tienen conexión alguna con directrices coherentes y hacen difícil determinar un orden de prelación. La asignación inadecuada de prioridad es una de las manifestaciones más comunes de la falta de coordinación. La tendencia a acaparar funciones (con la consiguiente duplicación) es también un resultado frecuente de tales principios. Como su alcance en la administración pública es amplio, su eliminación contribuiría considerablemente a establecer procesos de decisión más racionales y por lo tanto, a lograr coordinación.

Los subsidios que se otorgan en etapas diversas al mismo producto o servicio impiden asimismo la coordinación, puesto que seguramente habrán de producirse duplicaciones y se aplicarán criterios contradictorios. Quizás los subsidios sean inevitables dentro de una economía en desarrollo, pero sus efectos negativos se combaten habitualmente a través de estudios metódicos practicados por una sola organización, divulgando la naturaleza y magnitud de los subsidios ante el público y asignándoles una fuente única. Una técnica que se utiliza a menudo es la concentración de todos los subsidios, o por lo menos de la mayoría de ellos, en un solo presupuesto.

La facultad de imponer gravámenes, tarifas y precios entregada a diversos organismos del Gobierno tiene un efecto similar. Existe una tendencia bastante difundida a encubrir gravámenes bajo el ropaje de pagos por concepto de servicios (de servicios de utilidad pública, por ejemplo), y en ocasiones se requiere gran experiencia para descubrir la verdadera naturaleza de tales pagos. Aplicar una política adecuada de tarifas (en los servicios de transporte y comunicaciones, por ejemplo) es tarea administrativa difícil y engorrosa que no se aprende con facilidad. Que un ciudadano pueda reclamar beneficios de diversas oficinas por la misma causa o percibir legalmente un doble seguro, también son ejemplos de falta de coordinación, y derivan de principios contradictorios más que de responsabilidades contradictorias. Algo similar sucede cuando los diferentes segmentos de la organización educacional

preparan programas que se ciñen a principios o filosofías opuestas. En tales casos, por lo general se observa una desarticulación de las diversas fases del programa de enseñanza, subutilización de los laboratorios, difícil adaptación del sistema a las necesidades cambiantes de la economía, etc.

2. Técnicas científicas complejas. Los gobiernos modernos disponen de muchas técnicas de esta índole, la mayoría de naturaleza interdisciplinaria, en las que la sociología, la economía, las matemáticas y la ingeniería asumen el papel adecuado. Bien conocidos son los análisis de sistemas, la investigación operativa, las teorías de las decisiones sobre asignación de capital. La mayoría de estas técnicas, aunque no todas, exigen un material estadístico complejo y una elaboración cabal de los datos. Empero, el mejoramiento del proceso de decisión elevando la eficacia de ciertos principios (véase el párrafo 1 anterior) tiene mayor trascendencia porque su eficacia es más universal, y su adopción garantiza que las técnicas científicas más complejas no se emplearán solamente para fines de estudio, sino que se aplicarán también en la formulación misma de las directrices. Pero en algunos casos, y especialmente en relación con el análisis de sistemas, las técnicas empleadas pueden hacer mucho por transformar la organización misma, a través del adoctrinamiento y por la necesidad de reemplazar procedimientos anticuados, o a través de un cambio en las relaciones internas de la organización. Evidentemente, algunas esferas de actividad se hallan más afectas que otras a estas técnicas, pero en todo caso, su empleo depende de los especialistas disponibles. Por otra parte, se ha observado a menudo que, aplicadas a la adopción de decisiones en casos cuyos perfiles sean definidos, estas técnicas irrogan pérdidas de tiempo. De hecho, podrían obstaculizar el proceso de adoctrinamiento basado en la consolidación de un sentimiento de finalidad que se halla estrechamente vinculado a la ejecución de una tarea.

Los peores ejemplos de falta de coordinación se producen cuando los diferentes aspectos del fenómeno aparecen en forma simultánea. En esos casos, generalmente existe una estrecha relación entre la falta de coordinación debida a una definición deficiente de las funciones, el efecto adverso de principios contradictorios y la falta de planeamiento en el conjunto del sistema. Esto se observa con mayor frecuencia en los sistemas de seguridad social. Las numerosas Cajas de Seguro Social no sólo se basan en principios diferentes, sino que sus relaciones recíprocas no se han coordinado desde el punto de vista de sus directrices y disposiciones administrativas, ni de su efecto global sobre la economía de la nación, sobre incentivos sociales beneficiosos, sobre el presupuesto gubernamental y sobre la actitud de la población hacia el Gobierno.

g) Organismos autónomos estatales y semiestatales

Las organizaciones autónomas gubernamentales merecen examinarse separadamente por el papel especial que desempeñan en la administración pública de los países latinoamericanos y porque son un instrumento de planificación de suma importancia.

Los organismos autónomos se crearon ante todo en un esfuerzo por escapar a la centralización excesiva de funciones en manos del Gobierno central, a la rigidez y lentitud de sus trámites y a la ineficiencia de sus procedimientos en materia de presupuesto y de personal. Por lo tanto, es de sumo interés analizar hasta qué punto han logrado corregir esos males, y cuál es su influencia sobre la estructura administrativa general del Gobierno. Al respecto, se ha recalcado especialmente que las empresas de índole eminentemente comercial o industrial necesitan gran flexibilidad, flexibilidad que no otorgan las normas prevalecientes en la administración pública.

Atendiendo a sus funciones, los organismos autónomos estatales pueden clasificarse en:

/1) organismos

- 1) organismos de desarrollo (de la economía en general o de desarrollo económico de determinadas regiones, cuencas hidrográficas, etc.);
- 2) empresas industriales (que producen bienes industriales);
- 3) organismos de promoción (como el Instituto de Promoción Industrial);
- 4) transporte y servicios de comunicación;
- 5) servicios financieros (bancos, etc.);
- 6) otros servicios económicos (energía eléctrica, agua, etc.);
- 7) organismos que se ocupan de obras públicas (vivienda, riego, etc.);
- 8) servicios sociales, incluida la educación (servicios de salud, de divulgación agrícola);
- 9) organismos de investigación;
- 10) organismos de planeamiento;
- 11) organismos que coordinan determinadas directrices públicas (de educación, etc.);
- 12) organismos que prestan servicios de administración, incluidos los de tipo normativo (concesión de permisos, adjudicación de reclamaciones, fijación de tarifas, etc.);
- 13) organismos que atienden a las necesidades internas de gobierno (imprentas, empresas proveedoras de parte de los productos requeridos por algunas dependencias).

La magnitud del problema se hace evidente si se considera que sólo en contadas ocasiones ha sido posible obtener algo que se aproxime a una enumeración completa de los organismos autónomos. Sus contactos con las entidades dirigentes del Gobierno central han sido esporádicas e irregulares, cosa que era de esperar. Un examen de las lista de organismos autónomos quizá baste para mostrar que la inclusión de algunos de ellos dentro de esta categoría no se conjuga con la exigencia de flexibilidad. Este aserto se aplica a los servicios administrativos internos, puesto que en todo caso funcionan de acuerdo con normas claramente estipuladas. Su calidad de organismos autónomos puede deberse a una interpretación errónea del concepto de flexibilidad o

/a razones

a razones de expedición; un ejemplo de este último caso es la creación de una entidad autónoma cuando los derechos de precedencia de los empleados de las unidades existentes impiden la contratación adecuada de personal especializado. La inclusión de las entidades que aplican o dictan normas públicas entre los organismos autónomos se oponen a los principios de administración pública, pues diluye al máximo la responsabilidad del Gobierno. Si los servicios de difusión agrícola (actividad fundamental del Ministerio de Agricultura), la programación y coordinación de la enseñanza, o las funciones preventivas de los servicios de salud quedan fuera de los ministerios, los ministros se ven despojados de la función de liderazgo (que es insustituible), y los ministerios pierden un instrumento necesario para lograr la coordinación, disminuyendo así considerablemente sus posibilidades de llevar a cabo una labor dinámica y creadora. A menudo la creación de un organismo autónomo ha logrado elevar la eficiencia en diversos grados y reducir los efectos de la excesiva centralización, pero no cabe duda que ha conducido a una mayor centralización en el sector restante del Gobierno central. El debilitamiento progresivo del Gobierno central hace proliferar tramitaciones enojosas y procedimientos engorrosos y lleva a un desprestigio inquietante de la administración pública; a la larga, quizás haya reducido la eficiencia de todo el sector público. Por lo demás, la falta de coordinación provocada por la fragmentación desmedida de la organización gubernamental con frecuencia provoca duplicaciones parciales o totales. Algunos organismos se perpetúan indefinidamente por mera inercia, y su financiamiento a menudo contribuye a deformar severamente el orden de prelación establecido. Puesto que la acción a través de organismos autónomos goza hoy de aceptación, a veces exige aumentar innecesariamente la intervención del Gobierno, cuando hubiese bastado una implantación enérgica de las directrices gubernamentales; esto conduce a la utilización ineficiente de recursos e impone esfuerzos innecesarios al Gobierno.

/Vemos así.

Vemos así que hace falta más investigación sistemática que permita establecer claramente las circunstancias en que es aconsejable crear un organismo autónomo, el grado de autonomía que éste requiere para el desempeño eficiente de sus funciones, y el sistema más adecuado para su administración interna. Sin embargo, ya en esta etapa podría sugerirse que la inclusión en la categoría de los organismos autónomos públicos estaría justificada por la necesidad de emplear algunas pruebas objetivas respecto del resultado económico de su labor. Un ejemplo muy claro sería el ingreso al mercado de una empresa pública que competiría con las empresas privadas o las sustituiría con el fin de eliminar la amenaza de los monopolios. Por otra parte, habría que excluir a los organismos que aplican las directrices públicas que surgen día a día, y que por lo tanto, no pueden alcanzar flexibilidad efectiva en materia de directrices fundamentales, excepto violando las normas de responsabilidad gubernamental y traicionando su función coordinadora.

Aun en la esfera de actividades donde existe consenso más o menos general sobre la utilidad de los organismos autónomos (la esfera de las empresas eminentemente comerciales e industriales), surgen muchos problemas administrativos cuyas soluciones son discutibles o confusas. Algunos de estos problemas se refieren a:

a) Modalidad de financiamiento de estas empresas: sucede a menudo que no se han establecido normas definidas, y que la modalidad de financiamiento varía desde transferencias presupuestarias directas (o con más frecuencia, transferencias tributarias) a préstamos bancarios, con numerosas variaciones intermedias que a veces se combinan. No está claro si el Gobierno no efectúa las transferencias en calidad de subsidio o como inversión de capital en la empresa sujeta a la forma habitual de amortización y percepción de utilidades. De aquí que el balance no pueda establecer claramente el estado efectivo de las finanzas de la empresa. Tampoco están bien definidas las obligaciones y deberes recíprocos de las empresas y la Tesorería, lo que va en detrimento de las finanzas del Gobierno y del sano pensamiento económico de todo el sector público.

/b) Ventajas

b) Ventajas y desventajas de la estructura jurídica de la empresa industrial: Esta estructura presenta grandes diferencias a través del mundo; algunas economías prefieren las organizaciones sujetas a la ley general de sociedades anónimas, mientras otras favorecen un tipo de sociedad de capital establecida por ley especial. Existen también algunas formas intermedias, que presentan diversas ventajas y desventajas, pero que evidentemente se han adoptado más que nada por respeto a tradiciones nacionales.

c) Composición del directorio, su designación, su papel en la administración interna de la empresa y su responsabilidad ante el Gobierno central: Este es probablemente uno de los problemas más delicados y engorrosos, no sólo respecto de las empresas industriales. Aunque la participación pública en el directorio es a veces bien acogida, surge de ella un problema que debe encararse con gran perspicacia: la excesiva influencia de los grupos de presión.

d) La política de precios de tales empresas, y especialmente de los servicios de utilidad pública, a menudo es inadecuada y contribuye a la escasez de capital, a la mala distribución de los recursos, a la escualidez de los fondos de reservas y al bajo nivel de los servicios que recibe la población.

Un grupo especial dentro de los organismos públicos autónomos son las corporaciones de desarrollo general, organizadas como tales o bajo la forma de bancos de desarrollo. Los ejemplos más destacados en América Latina son la Corporación de Reconstrucción y Fomento de Chile (CORFO) y la Corporación Nacional Financiera de México. Ambas tienen características especialísimas, por lo que los estudios sobre organizaciones autónomas harían bien en examinarlas separadamente. Esos estudios deberían incluir la conveniencia de delegar en los organismos autónomos funciones que corresponden en propiedad al Gobierno central, en esta década en que la planificación gubernamental se considera una actividad normal del Gobierno, (planeamiento nacional, negociaciones de préstamos extranjeros, investigación efectuada por organismos gubernamentales y la conveniencia de estos organismos actúen simultáneamente como empresario, financista,

/gerente, supervisor,

gerente, supervisor, sociedad de cartera (holding), elaborador de programas específicos, organismo de asistencia técnica, etc.). Vistas las grandes realizaciones de este tipo de organismos, realizaciones que podríamos llamar históricas, habrá que encarar este tema con criterio amplio y gran sentido práctico, con miras a soluciones factibles.

2. Desarrollo de los mecanismos de integración del proceso de planeamiento

La merma de la eficacia de los instrumentos de planificación cuando se les emplea aisladamente es un factor que limita severamente la puesta en marcha de un proceso de planeamiento. La necesidad de delinear y elevar a la práctica políticas complementarias determina habitualmente una gran interdependencia de las medidas que han de adoptarse. Así, el uso eficaz de las exenciones tributarias, los márgenes de depreciación, etc., para fines de fomento dependen de la posibilidad de sistematizar los criterios que rigen la tributación, y del mejoramiento del rodaje administrativo. Por otra parte, es casi imposible perfeccionar la administración tributaria sin una unificación de criterios y una definición clara de principios. El mejoramiento de los servicios de divulgación agrícola se logra primordialmente a través de la investigación y por disposiciones adecuadas de crédito, etc. Sin embargo, el problema no estriba sólo en la interdependencia de los medios de acción; en muchas esferas, esto entraña una interdependencia de los principios fundamentales y de los medios de acción, que, de lograrse, conduciría a una auténtica coordinación.

El mejoramiento del sistema de seguridad social presenta un ejemplo clásico de la interdependencia de los cambios que sufren los principios y las técnicas (medios de acción). La educación y la agricultura presentan también características similares, aunque a primera vista parecen menos evidentes. La unificación máxima de criterios y técnicas en un todo coherente constituye lo que se ha llamado una reforma estructural. Sin embargo, en muchos campos puede llegarse a una adecuación recíproca de principios y medios de acción sin recurrir a reformas estructurales.

En este proceso de integración, esencia del proceso de planeamiento, tiene gran importancia el elemento tiempo, puesto que los nuevos rumbos se definen sobre la base de generalizaciones extraídas de pasadas experiencias y adaptadas continuamente a circunstancias cambiantes. Cuando existe una administración pública rudimentaria e instituciones muy rígidas (condiciones analizadas en la primera parte de este capítulo), el proceso de cambio se desenvuelve impulsado por medidas que se aplican a las actividades básicas, por la sola lógica de los acontecimientos, y por la presión constante de nuevas fuerzas. En otras palabras, la planificación aumenta su alcance y profundidad junto con ampliarse e integrarse las actividades complementarias.

La combinación de principios y técnicas que se ha señalado aquí como característica de un proceso creciente de planificación, encuentra en el nivel sectorial las mayores oportunidades de consolidarse. Sin embargo, en ese nivel es difícil ejercer el liderazgo por la existencia de intereses creados, por el carácter rudimentario de la organización ministerial, y por la fragmentación administrativa que deriva de la proliferación de organismos autónomos, factores todos que dificultan la iniciación del proceso. Estas condiciones se traducen generalmente en obstáculos al proceso de comunicación, con la consiguiente incoherencia del subsistema y la dispersión al azar de responsabilidad de decidir.

Cuando así sucede, sólo podrá asumir ese liderazgo la cúspide del sistema de planificación, es decir, el organismo central de planeamiento. Este organismo habrá de seleccionar algunos proyectos principales a los que se haya dado la forma de entidades administrativas independientes, que puedan controlarse desde arriba, y cuya magnitud les permita actuar como acelerador del proceso de integración, en el sentido que hemos señalado. Los proyectos que se seleccionen serán generalmente de infraestructura, estarán destinados a eliminar algún estrangulamiento severo en la industria o explotarán recursos naturales de importancia; en estos proyectos es característica frecuente la magnitud de sus

/efectos indirectos

efectos indirectos (spillover effects).^{10/} Siendo este curso de acción el más evidente, en esa coyuntura del proceso de planificación existen grandes probabilidades de que se asigne prioridad a esos proyectos, combinándose así felizmente lo posible con lo conveniente, y dándose al organismo central un papel rector dentro del esfuerzo nacional de desarrollo. Por lo demás, este camino coincide también con la opinión expresada por algunos autores en el sentido de que es imposible descentralizar antes de haber centralizado el poder administrativo.

Sin embargo, no deben alentarse grandes ilusiones respecto a la naturaleza de este tipo de planificación. Es sólo planificación parcial, limitada a menudo a una parte del sector público, aunque en esta etapa se requieran ya medidas gubernamentales de política y exista el ambiente propicio para impulsar los estudios económicos de recursos naturales. Esta descripción tiende a simplificar la tendencia real de los acontecimientos, que presenta características peculiares a cada país, debido ante todo a la naturaleza diferente del poder político en los diversos países, y a las consiguientes diferencias de los instrumentos empleados para llevar a cabo tal planificación. En esta categoría de planificación muy amplia, puede incluirse la organización planificadora de Chile y México, donde el planeamiento ha sido dirigido centralmente e inspirado por un propósito común, aunque las oficinas centrales de planificación tienen pocos años de existencia. En esta etapa, la planificación difiere ampliamente entre un país y otro en aspectos como el impulso a los proyectos del sector privado, y la naturaleza de la actividad general, que quizás adquiriera gradualmente las características de una planificación sectorial.

^{10/} Los efectos indirectos se definen como los "efectos de la acción de algunas unidades dirigentes sobre las actividades de otras, y que no se hacen sentir directamente sobre el primer grupo". En economía, esos efectos indirectos se denominan a menudo "economías externas y deseconomías externas". Ronald N. McKean, Efficiency in Government through Systems Analysis, John Wiley and Sons, Inc., 1958, página 134.

De aquí que en la mayoría de los casos la planificación sectorial sólo pueda ser una segunda etapa. El proceso de coordinación e integración crecientes, considerado como característica de un auténtico proceso de planificación, requiere el impulso de un número mayor de factores que la fase anterior, que podría denominarse etapa inicial previa a la planificación. En esta segunda etapa, son características indispensables de un plan de acción el liderazgo del Ministro, una labor asesora y una programación adecuadas, la revisión completa del mecanismo gubernamental (lo que entrañaría una modificación de su carácter rudimentario), la formación de un núcleo especializado vigoroso dentro del Ministerio, un cambio en las relaciones de los organismos autónomos con el Ministerio, una comprensión cabal del papel de la investigación, una activación gradual del sector privado y la integración de los grupos de presión a un objetivo común. Al respecto, tiene gran utilidad el concepto de sistema extraído de la teoría moderna de administración. Se le ha concebido como un instrumento analítico que ayuda a interpretar e integrar una amplia gama de datos en un todo significativo, y en él se ha dado gran importancia a la utilidad de los estudios multidisciplinarios, especialmente en la investigación de diversos mecanismos de planificación. "La teoría de los sistemas es análoga al principio de integración de las partes dentro del todo ... Se definirá el sistema como una variedad de componentes destinados a lograr determinado objetivo en conformidad con un plan ... La investigación de operaciones se considera a menudo un enfoque multidisciplinario para la solución de los problemas ... La teoría de la organización abarca conceptos de economía, sociología, ingeniería, psicología, fisiología y antropología. La solución de problemas y la adopción de decisiones se están convirtiendo en focos de estudio e investigación que exigen el concurso de numerosas disciplinas."^{11/}

^{11/} Richard A. Johnson, Fremont E. Kast y James E. Rosenzweig, Theory and Management of Systems. McGraw Hill Book Company, Inc., 1963.

El concepto de sistema no es menos útil por eliminar la división estricta de funciones en económicas, financieras, administrativas, tecnológicas, etc., a la que puede achacarse en parte la escasa eficacia de los planes y la preocupación desmedida de los expertos en administración por detalles nimios. Los sectores habrán de considerarse de preferencia como vastos sistemas de los que forman parte los programas y proyectos; los expertos en materia de administración deberán tener conocimiento cabal de los programas para convertir su obra en parte integrante del sistema.

En algunos países puede discernirse algo que se aproxima a una auténtica planificación sectorial. Sin embargo, la importancia del liderazgo central aumentaría más que disminuiría, aun en la etapa de planificación sectorial. Algunas de las reformas indispensables para una planificación sectorial bien entendida sólo pueden ejecutarse bajo la dirección del jefe ejecutivo máximo (la reforma tributaria, por ejemplo); algunos principios tienen aplicación general en todo el Gobierno (fijación adecuada de tarifas para los servicios de utilidad pública, reforma administrativa, etc.); algunos programas tienen profundo significado político (reformas estructurales), y algunas técnicas sólo se justifican si su aceptación es más o menos universal (presupuesto por programas, contabilidad adecuada, etc.).

Cabe señalar que el presente análisis comienza dando por sentadas las limitaciones actuales de la administración pública, y trata de mostrar el funcionamiento de los principios de coordinación y el valor de un enfoque que reconoce la interdependencia dinámica de las partes dentro de un sistema unificado de planificación orgánica. Pese a suponer que todos los instrumentos de planificación (de índole económica, financiera, científica y administrativa) tienen igual importancia y son igualmente interdependientes dentro del sistema de planeamiento, el punto de partida ha sido la administración pública, y los instrumentos que se analizan pormenorizadamente pertenecen a ese sector.

V. REFORMA ADMINISTRATIVA

La necesidad de mejorar la administración pública latinoamericana para lograr una planificación eficiente es un concepto que alcanza creciente difusión y vigor.

Para los fines de este documento, el sistema de planificación se ha definido como un subsistema del sistema más amplio que es la administración pública. A diferencia del sistema general, tiene objetivos concretos, la mayoría de ellos cuantitativos, que deben cumplirse en un plazo dado. De aquí que estas características tiendan a cambiar con toda modificación de los objetivos, que por principio debe efectuarse en forma más o menos periódica. El dinamismo del subsistema es una consecuencia lógica de su propia naturaleza. Vista desde este ángulo, la administración pública es una premisa de planificación para el subsistema; a la larga, la naturaleza de la premisa de planificación puede variar es decir, respecto de los planes a largo plazo, pero no de aquellos a plazo corto o mediano.

El sistema de planificación incluye efectivamente, o pretende incluir, elementos destacados de los sectores privado y semi-público. Sin embargo, la colaboración de los sectores privado o semi-público con un objetivo común, o el establecimiento de organismos dedicados a dicha colaboración, se emprende bajo la dirección de los organismos del Gobierno y en conformidad con la política pública. Por definición, la administración pública desempeña un papel indispensable dentro de la planificación y no puede ser sustituida por otros grupos de poder en la comunidad. Para ser efectivo, el liderazgo exige ciertas condiciones; además de requerir metas definidas, necesita disponer de medios adecuados de acción.

El supremo desafío al liderazgo en la administración pública es la manera de poner fin a la disociación entre los principios y los instrumentos de acción, disociación que se ha descrito anteriormente como el mayor obstáculo para activar las fuerzas integradoras de la planificación. Es probable que esta disociación sólo pueda eliminarse a través de un liderazgo político, por los problemas fundamentales que ella entraña.

La actual fragmentación de la administración pública ha de considerarse ante todo como uno de los aspectos del problema del liderazgo en la administración pública.

Los planificadores que buscan medios de ejecución están buscando un modelo moderno para la administración pública. Entre los principales componentes del modelo se cuentan: racionalidad y universalidad (dando gran importancia a la eficiencia y a la contratación de personal sobre la base de su competencia); discreción (acentuando el criterio y la iniciativa personal, la aceptación de responsabilidades y el uso cabal de poderes discrecionales dentro de las normas) y destreza (acentuando la competencia técnica como la característica principal de un grupo organizado y la autodisciplina y autoregulación dentro del grupo con el fin de mantener su estándar de capacitación).^{12/} Al parecer, todas estas actitudes resultan valiosas para una nación que inicia el camino de la planificación para el desarrollo.

De tales actitudes emanan lógicamente algunas normas de conducta como la conformidad con el régimen jurídico (los actos de los funcionarios públicos deben tener justificación legal y no emanan de un comportamiento arbitrario), neutralidad y anonimato (los funcionarios públicos deben poner en práctica directrices que quizás se oponen a actitudes personales emanadas de su formación y de su posición social). Los requisitos habituales para hacer carrera dentro del servicio civil basados en un sistema de méritos, coinciden también con este modelo. Entre ellos se cuentan la contratación por concursos; establecimiento de un sistema de clasificación de los empleos según sus funciones, responsabilidades y deberes; ascensos sobre la base de aptitudes con el fin de alentar el ingreso a la carrera administrativa y de evitar favoritismos de toda índole; sistema uniforme de salarios y pensiones destinado a brindar estabilidad dentro del servicio y mayor productividad, etc. Cabe agregar que en el servicio civil existe también el concepto de administración científica, que destaca la estructura racional de las funciones, las líneas definidas de autoridad, y la expedición de los procedimientos.

No es éste el lugar apropiado para examinar en detalle la adaptabilidad del modelo, basado principalmente en las teorías del conocido

^{12/} Pfiffner-Presthus, Public Administration, The Ronald Press Company, Nueva York, p. 83.

sociólogo Max Weber y de sus seguidores, a la sociedad de mediados del siglo XX. Se supone que el conjunto de actitudes, metas, normas de conducta y estructura administrativa que representa el modelo constituyen objetivos recomendables; lo que se ha dado en denominar reforma administrativa está destinada justamente a alcanzarlos.

La necesidad de modificar el modelo mencionado y, por lo tanto, el enfoque de valores que éste representa, sugiere algunas observaciones. En la sociedad occidental, el sistema de méritos ha surgido gradualmente junto al Estado moderno; al emerger el estado asistencial y la sociedad industrial, existía ya el núcleo básico del servicio civil y se habían establecido los principios que hacían de él una carrera. El proceso de su adaptación a las necesidades del estado contemporáneo, por lo tanto, no ha sido demasiado difícil. No sucede así en los países en desarrollo, donde el servicio civil no sólo debe adaptarse al estado moderno, sino participar en la transformación del estado tradicional. De aquí que la neutralidad y el anonimato tengan un valor limitado. Por el contrario, el nuevo servicio civil de los países en desarrollo necesita acentuar la importancia del liderazgo y el sentido de finalidad de sus esferas superiores, junto con valores como la racionalidad, la igualdad de oportunidades, la especialización, etc. Es evidente que la modificación sugerida del modelo occidental puede tener repercusiones trascendentales sobre la estrategia que se adopte para introducir el sistema de méritos.

A menudo, los esfuerzos por poner en marcha una reforma administrativa se han iniciado con la reestructuración de los ministerios, mejoramiento de procedimientos y modificaciones en la política de personal, medidas inspiradas en los principios de la administración científica. En algunas circunstancias, estos esfuerzos son estériles. Nunca ha sido fácil efectuar cambios interministeriales o intraministeriales en país alguno, puesto que los ministerios representan intereses políticos y tradiciones poderosas. En la práctica, el argumento más convincente en favor de una modificación de la estructura ministerial no es su irracionalidad actual, sino la fuerza dinámica y creadora de nuevas funciones. El análisis del carácter rudimentario de la administración pública, sin embargo, ha revelado la ausencia de tales fuerzas. En

/numerosos ministerios

numerosos ministerios, el problema principal no reside en la ineficiencia de una estructura que impide coordinar y planificar, sino en la falta de funciones sustantivas. Asimismo, quizás sea inútil perfeccionar procedimientos seleccionados de contabilidad sin modificar todo el sistema contable (en especial la división de funciones antes de efectuar la auditoría y después de efectuar la auditoría) y dar mayor precisión a los informes financieros. Los frecuentes cambios en los procedimientos y funciones secundarias, inevitables cuando no se modifican los sistemas más amplios, quizás refuercen la tendencia prevaleciente a acentuar en forma indebida los aspectos formales de la organización que pueden atribuirse a la tradición de definir meticulosamente las diversas fases de la acción gubernamental por medios legislativos. Numerosos funcionarios superiores de América Latina han observado que lo que se necesita no son cambios legislativos, sino estabilidad de las leyes. Esta afirmación no contradice la falta de flexibilidad provocada por una acentuación desmedida de los aspectos legislativos de la organización; por el contrario, probablemente exista estrecha relación entre ambas cosas. En realidad, ningún país del mundo ha alcanzado la perfección en sus leyes, procedimientos y estructuras administrativas; los mejores gobiernos se basan en una interpretación dinámica de ellos. No sería de extrañar que el término "administración científica" haya servido a muchos como válvula de escape para eludir el problema vital, quizás porque los problemas vitales entrañan siempre cuestiones de principios o la aceptación de programas nuevos que infundan vida a las organizaciones. El planeamiento ha contribuido a mejorar la administración pública proveyéndola de nuevas motivaciones y de criterios más adecuados de política pública. Igualmente, la ciencia administrativa ha contribuido a la planificación suministrando un marco que permite unificar los principios, técnicas y programas de política pública en un sistema integral. Este enfoque hace posible que los planificadores y expertos en administración cooperen estrechamente y aún más, que los expertos en administración pública conozcan los programas denominados "sustantivos" de modo que su colaboración no esté limitada a cambios insignificantes en los procedimientos.

/De aquí

De aquí que sea tarea de los expertos en administración pública preparar una serie de proyectos que podrían llamarse proyectos de administración, que abarquen vastos campos de acción y contengan el análisis completo del sistema más adecuado a cada programa científico. La administración pública, como es natural, tendría que utilizar su experiencia administrativa práctica (en algunas actividades determinadas), técnicas de organización y métodos, su conocimiento de los programas, y las nuevas técnicas modernas de administración, derivadas en su mayor parte del enfoque basado en administración por sistemas. La limitación más importante a este enfoque es la carencia de expertos.

Los proyectos que mencionamos en párrafos anteriores pueden ponerse en práctica en forma inmediata cuando existen programas de planificación y los expertos reciben instrucciones para actuar de acuerdo con ellos, pero, como es natural, algunos proyectos entrañan una política a largo plazo. Por lo general, estos últimos son los que más se aproximan a la visión tradicional de la reforma administrativa. En forma típica, estos proyectos exigen un estudio metódico de las interrelaciones entre el sistema de seguridad social, la política de salarios y la administración pública, desde el punto de vista de los incentivos para lograr la dedicación al trabajo (y el trabajo con horario completo, que es característica relevante del sistema de méritos) y el establecimiento de un sistema apropiado de contratación y de ascensos. En esto se observa alguna semejanza con el papel de las reformas estructurales en el campo económico. Es evidente que una clasificación formal de los empleos tendrá poca utilidad sin modificaciones en la política a largo plazo en materia de salarios y seguridad social; las medidas concretas para tal fin deberán proponerse con cabal comprensión de estas relaciones.

Especialmente peligroso resulta aplicar la teoría del "gran impulso" en la administración pública. Muchos programas tienen gran contenido y utilidad, y contribuyen considerablemente a mejorar la administración pública, aunque no pertenezcan a alguna de las categorías antedichas. Los expertos en administración de personal o en organización y método los han descubierto siempre con rapidez; algunos de esos programas tienen

/gran importancia

gran importancia estratégica por el alcance de los cambios que preconizan; no diremos más sobre ellos, puesto que son bien conocidos y deben seguir aplicándose decididamente.

Vemos así que las rutas que se abren a la reforma administrativa son tres: 1) consolidarse participando en la formulación y administración de los programas de planeamiento; 2) preparar programas efectivos a largo plazo de administración de personal; 3) preparar y poner en práctica programas de organización y métodos que tengan importancia estratégica. Es evidente entonces que la reforma administrativa es un programa a largo plazo, y factible en la misma medida que las partes que la componen.

VI. RACIONALIDAD DEL COMPORTAMIENTO ECONOMICO DEL GOBIERNO

En este documento hemos intentado acentuar la interdependencia de la planificación, la elaboración de presupuestos y los sistemas de administración general. La característica común más relevante de estos tres sistemas es la importancia atribuida a la racionalidad; en líneas generales, la integración de los criterios que rigen con mayor frecuencia a los tres sistemas conduce a disposiciones institucionales que elevan la eficiencia económica de los negocios públicos, señalan prioridades y atienden a los costos. Este tipo de disposiciones institucionales se definen como una serie de incentivos y criterios, más que como funciones, aunque actúan a través de mecanismos específicos. En un contexto similar, Charles J. Hitch y Roland M. McKean afirman:

"Los esfuerzos de los gobiernos por elevar la eficiencia de las economías con libre empresa están dedicados adecuadamente, y en forma habitual, a hacer que las circunstancias y motivaciones en el mundo real correspondan íntimamente a las del modelo teórico, más que a efectuar tentativas centrales directas de computar asignaciones, producción y métodos eficientes de producción. Estos esfuerzos están destinados también a mejorar el medio institucional dentro del cual se adoptan las decisiones descentralizadas. Por ejemplo, ... las actividades de anti-monopolio del gobierno federal son un intento de reducir prácticas y elementos monopolísticos. Han sido escasos los esfuerzos por reforzar la

/motivación que

motivación que significan las utilidades si se exceptúan algunas maniobras legales destinadas a proteger los intereses de los accionistas frente a administradores que tiendan a desestimarlos, pero ha existido gran preocupación por evitar que los impuestos deformen los incentivos derivados de las utilidades hasta el punto de que cesen de constituir un impulso hacia soluciones eficaces. Estimamos que (dentro del Gobierno) debería ser posible eliminar algunos de los incentivos perversos." ^{13/}

A continuación los autores se refieren a la simulación de mercados, a los fondos de existencias y fondos industriales, sugerencias para aumentar la eficiencia de los proveedores contratantes y para facilitar el cálculo económico dentro de los servicios, etc.

El material de que se dispone sugiere que los gobiernos latino-americanos por lo general no aplican prácticas de tipo comercial. Es frecuente que, aun en unidades convertidas en organismos autónomos por requerir flexibilidad comercial, el sistema tradicional de contabilidad se emplee en forma muy limitada. Aun dentro del gobierno central, es posible utilizar prácticas comerciales como la venta de servicios a otras entidades, suministro de equipo pesado, reparaciones, elaboración mecanizada de datos, preparación de estadísticas respecto de algunos servicios, uso de la imprenta gubernamental, etc., contabilidad de costos, administración y rotación de fondos, contratos de estímulo, etc. Existe inmensa variedad de disposiciones en ese sentido, cuyo alcance varía según las circunstancias. En muchos casos, se justificaría que el precio del producto o servicio incluyese la depreciación y el interés para hacerlo comparable con el precio en el mercado privado; en algunos casos, bastaría emplear las técnicas de centros de costo. En general, existen amplias posibilidades de introducir el tipo de contabilidad que ayuda a la gerencia a planificar la actividad de la empresa (management accounting) en una esfera donde, hasta el momento, se ha considerado como aspiración máxima la aplicación de una contabilidad tradicional jurídico-financiera; en cambio, los hospitales, etc. pueden emplear cabalmente

13/ Charles J. Hitch y Roland M. McKean, The Economics of Defense in the Nuclear Age, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1961, pág. 220. Los autores sólo analizan el sector militar del gobierno.

el sistema de contabilidad según valores devengados, tal como se emplea en una empresa comercial. Algunos principios modificados de este tipo de contabilidad pueden aplicarse en el Gobierno.

Existen otras técnicas vinculadas en forma más lejana al mismo problema, pero que presentan similitudes respecto de la reacción ante incentivos adecuados. Las mencionamos aquí sólo para señalar que la racionalización del comportamiento económico del Gobierno no se limita a incorporar técnicas netamente comerciales en las actividades de gobierno, sino que constituye un campo muy vasto que exige un examen detenido.

VII. MECANISMOS DE CONTROL

En la mayoría de los países estudiados en este documento no se ha configurado aún el mecanismo de control de la planificación, y sólo se ha iniciado el análisis de sus funciones y técnicas. Sin embargo, las principales dificultades al respecto son evidentes.

El control tiene por objeto verificar que los planes cumplan sus objetivos; entraña un procesamiento de datos durante la fase ejecutiva del plan y finalizada ésta. Por lo tanto, la primera tarea de cualquier mecanismo de control en una organización es asegurarse de que se suministre y reciba esa información. La forma de conservar y emplear la información para fines de control variará enormemente entre un sistema y otro, así como varían los mecanismos de control. Por otra parte, las posibilidades técnicas de funcionamiento de los mecanismos de control pueden ejercer alguna influencia sobre el tipo de información requerida, aunque ésta no debe ser más detallada que lo que requiera el plan y su forma de ejecución.

Para los fines de control, los planes nacionales exigen alguna información básica que puede obtenerse a través de los informes financieros y de otra índole que prepara habitualmente el gobierno. Lo mismo sucede respecto de los grandes proyectos de inversión, financiados por organismos públicos, aunque los ejecute totalmente la industria privada. El procesamiento de datos financieros mediante los métodos actuales de

contabilidad a menudo presenta deficiencias en algunos aspectos elementales, como la actualización de los informes, la definición precisa del término "gasto", y la publicidad que debe darse a los informes gubernamentales.

En la mayoría de los casos, habrá necesidad de grandes cambios en las técnicas, organización y tipo de adiestramiento para que la contabilidad gubernamental cumpla con tales requisitos básicos. De aquí que sea lógico dar precedencia a esos cambios cuando se ideen los mecanismos de control.

Lograr que los funcionarios responsables dentro del sistema se habitúen al intercambio de informaciones es uno de los problemas básicos que encara todo mecanismo de control. Algunos funcionarios quizás se muestren reacios a remitir informes periódicos a sus superiores, aunque sean sólo de rutina, si éstos pueden emplearse para fines de control. Otros quizás rechacen el derecho de los órganos ejecutivos a ejercer tal control. En la mayoría de los casos sólo gradualmente, cuando los miembros del sistema de planificación comprenden que el intercambio de información es útil, entonces tenderá a formalizarse esa forma de transmisión espontánea de informaciones. La revisión periódica de resultados anteriores que precede a la discusión de planes futuros, tiende a incorporarse a la estructura de la organización, una vez que se ha convertido en hábito a través de múltiples repeticiones, y cuando se la siente indispensable.

Sólo entonces se comprende plenamente la importancia de la revisión retrospectiva (feed-back) dentro del proceso de planeamiento. Esta revisión se convierte en un método de control del sistema, al reinsertar en él los resultados de su anterior funcionamiento. Constituye una respuesta automática a cualquier desviación del sistema planificado, y por lo tanto, se emplea normalmente en un contexto mecánico (por ejemplo, al operar un termostato que regula automáticamente un horno en respuesta a la información proporcionada al sistema por el medio). Este concepto se emplea también ampliamente en sistemas sociales (como organizaciones en gran escala). Dentro del sistema de planeamiento, la asignación periódica de moneda local o divisas, de créditos o de recursos físicos (recursos para continuar la construcción de una carretera o de una central de energía eléctrica, por ejemplo) teniendo en cuenta su anterior funcionamiento,

/es un

es un mecanismo de control que se basa en informaciones retrospectivas. Controles de esta índole son eficaces cuando el sistema de planificación tiene madurez suficiente como para aplicarlos. De no ser así, habrá que emplearlos con gran cautela.

Por regla general, los organismos centrales de planificación no recurren exclusivamente a controles preestablecidos dentro del sistema de planeamiento. Se requieren también revisiones internas con el fin de evaluar la estrategia global y los proyectos específicos; por lo demás, los cambios drásticos en las premisas exigen cambios en los objetivos, que deben decidirse en las esferas superiores. El problema más frecuente que plantea este tipo de control es determinar la conveniencia de establecer una unidad especial que pueda continuar la tarea, o la de crear comités formados por los funcionarios principales del organismo, que celebren reuniones periódicas o especiales.

Otro tipo de control que reviste gran importancia potencial es el emanado de una institución como la Contraloría General (es decir, de una entidad ajena al sistema de planificación), que puede alcanzar gran eficiencia si encara el control de resultados como una tarea real, sin un concepto estrecho y legalista de ella. Este tipo de control habrá de estar al día y deberá recibir adecuada publicidad.

La medición de los resultados físicos se considera a veces como un tipo diverso de control. Sin embargo, parece ser una técnica muy útil que debería desarrollarse dentro del marco de los otros mecanismos de control mencionados en párrafos anteriores, si se quiere que no sea sólo un instrumento administrativo. Las posibilidades de esta técnica dependen generalmente de la madurez del sistema de planificación y de sus principales herramientas.

OBSERVACIONES FINALES

Este documento, con la ayuda de los instrumentos analíticos de administración pública, ha intentado seguir el proceso de planificación con el fin de exponer problemas específicos del momento actual, más que con el fin de darles solución. Cabe sugerir que la línea de raciocinio que señala este estudio debería aplicarse en forma sistemática por lo menos a algunos de estos problemas.

/Como una

Como una conclusión racional de este análisis, diremos que el proceso de planificación sólo absorbería los planes que pueden ejecutarse en un momento determinado, dadas las condiciones de la administración pública, la comprensión de los principios de política pública, los instrumentos económicos, financieros y tecnológicos, y las técnicas de estadística e investigación de que se disponga. De aquí que puedan existir tantos tipos de planes como situaciones específicas en países específicos. Una línea promisoría de estudio sería el análisis de tipos de planes y procesos de planificación que son susceptibles de adaptarse recíprocamente. Su número sería limitado, pero su aplicación pormenorizada quizás presente variaciones, por lo que conviene dejarla librada al sentido común, sin elaboraciones innecesarias. En consecuencia, podría prescindirse de los modelos que son abstracciones de situaciones reales, puesto que las situaciones reales en varios grupos de países no presentan grandes diferencias y, por lo tanto, su gama no es muy amplia. Los estudios que sugerimos aquí incluyen ante todo las relaciones mutuas entre el alcance de los planes, las técnicas de programación, la posible participación del sector privado, los sistemas de administración y la complejidad de algunas técnicas principales de investigación y ejecución. La coherencia de los objetivos, requisito indispensable de toda planificación racional, no puede ser mayor que el grado de adaptabilidad de los elementos planificadores que señalamos. Sin embargo, no debe suponerse necesariamente que sea posible garantizar una acción coordinada en situaciones concretas. En la práctica, la coordinación decreciente en la ejecución de los planes entrañaría una reducción del alcance del plan al modificarse las metas, por la interdependencia esencial de fines y medios en la planificación. Aun así, sólo se restringiría el alcance del plan teórico; el proceso de planificación progresaría siempre por el solo hecho de ponerse en práctica los programas.

Sin conocer con precisión las posibilidades y naturaleza de los principales elementos y técnicas de la planificación, es difícil determinar el tipo de planes que habrá de seguirse. Este puede ser otro tema promisorio para un intercambio sistemático de ideas; gran parte de los estudios sobre tan vasto campo pueden efectuarse independientemente, otorgándose la asistencia técnica necesaria. Hemos señalado aquí varios

/temas dignos

temas dignos de mayores estudios, y el análisis de este documento permitirá decidir cuáles tienen mayor trascendencia. Uno de los aspectos más difíciles es el tipo de investigación y de asistencia técnica que tienen relación directa con la reforma administrativa. El vasto alcance y las grandes repercusiones políticas de esta reforma exigen que sus fases tengan vínculos estrechos con el mayor de los esfuerzos nacionales del momento: la planificación. Al mismo tiempo, el estudio amplio de los proyectos a largo plazo contribuiría enormemente a la comprensión de la naturaleza de la administración pública en los países en desarrollo, y por lo tanto, al establecimiento adecuado de las diversas fases de la reforma administrativa y del proceso de planificación.