



NACIONES UNIDAS

C. única

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.13
13 de noviembre de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

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

PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO Y EL
PROCESO DE PLANIFICACION

por

Oscar Oszlak

Investigador del Centro de Investigaciones en Administración
Pública del Instituto Torcuato Di Tella,
Buenos Aires, Argentina

I N D I C E

I. INTRODUCCION	Pág. 1
II. DEFICIENCIAS Y CONFLICTOS EN EL NIVEL POLITICO	7
III. RESTRICCIONES EN EL NIVEL TECNICO	15
IV. PLANIFICACION Y EL NIVEL DE IMPLEMENTACION	25
V. REFLEXIONES FINALES	30



I. INTRODUCCION

El creciente intervencionismo del Estado en la sociedad ha provocado un progresivo abandono del laissez-faire como mecanismo regulador de las relaciones socioeconómicas. No se libra ya a las fuerzas del mercado la solución de los problemas sobre los que el Estado adquiere creciente responsabilidad. Existe un convencimiento generalizado en el sentido de que la "mano invisible" ya no acciona automáticamente los resortes que restituyen el sistema social a una posición de equilibrio toda vez que se producen desajustes.

La búsqueda de mecanismos de control social que permitan racionalizar esfuerzos para el logro de objetivos comunes se ha orientado hacia el diseño de estrategias que planifiquen la asignación o reasignación de recursos escasos a lo largo de un período de tiempo dado, intentando así maximizar resultados. Esta tendencia se ha manifestado particularmente con motivo de los esfuerzos realizados por los países de menor desarrollo relativo por acelerar su tasa de crecimiento y asegurar un desarrollo sostenido. Precisamente la naturaleza de este proceso requiere la resolución de problemas donde la dicotomía entre heterogeneidad de objetivos y aspiraciones por una parte, y escasez de recursos por otra, se mantiene y agrava por serias limitaciones en la concepción y aplicación de criterios sustantivamente racionales. ^{1/}

En años recientes, los notables progresos tecnológicos y la disponibilidad de herramientas de análisis más sofisticadas han permitido depurar las técnicas de planificación a fin de mejorar la predicción de consecuencias alternativas de distintas

^{1/} La distinción que se efectúa en este trabajo entre racionalidad sustantiva y racionalidad formal o funcional se ajusta a la conceptualización sugerida por Max Weber.

estrategias de cambio o una más exacta evaluación de efectos laterales. Paradójicamente, a medida que los planificadores ganen experiencia e idoneidad, van perdiendo visión y perspectiva de las funciones y disfunciones implícitas en los cursos de acción diseñados que trascienden los límites de sus disciplinas especializadas. A menudo, los expertos consideran la relación entre evaluación y resolución de problemas de una manera racional formal, es decir, vinculando los medios previstos o sugeridos por el bagaje técnico de sus respectivas disciplinas al logro de objetivos. Naturalmente, estos últimos superan toda arbitraria distinción disciplinaria de modo que cuanto más estrechos el marco conceptual y el enfoque metodológico a partir de los cuales se pretende atacar un problema dado, menores son las perspectivas de que las políticas sugeridas sean adoptadas o que, de serlo, resulten exitosas. Dicho de otro modo, los organismos de planificación se enfrentan con sociedades que presentan un alto grado de irracionalidad sustantiva, pretendiendo aplicar criterios que suponen un alto grado de racionalidad formal en la conducta de sus miembros. A través de "ingenieros sociales absolutamente racionales y benevolentes" -en la expresión de Harry Eckstein-^{2/} se trata de reificar la "mano invisible" de los economistas clásicos, es decir, de recrear un mecanismo social igualmente racional y benevolente que regule del modo más eficiente la asignación de valores en la sociedad.

Se pretende así maximizar las condiciones de comportamiento formalmente racional a expensas del comportamiento sustantivamente racional, aún cuando tales condiciones sean irrelevantes o peor aún, conspiratorias contra el logro de objetivos. Es decir, los criterios de eficiencia privan por sobre los de efectividad ya que la búsqueda de maximización en la relación

^{2/} Harry Eckstein, "Planning: A Case Study". Political Studies, Vol. IV, 1956.

insumo-producto tiende a transformar los medios en fines, desvirtuando o desdibujando los objetivos originales.

Aunque los comentarios precedentes tienden a destacar deficiencias en los enfoques utilizados por los planificadores, el presente trabajo intentará poner de manifiesto que la responsabilidad por el éxito o fracaso de cualquier estrategia de cambio que comprometa al sistema social debe atribuirse a los organismos que operan en cada uno de los tres niveles en que se definen, evalúan e implementan objetivos de desarrollo económico-social, o sea, el nivel político donde se formulan los grandes lineamientos y opciones que constituyen la base normativa del cambio buscado; el nivel técnico en el que los organismos de planificación evalúan distintas alternativas o estrategias y formulan planes a nivel operativo; y el nivel de implementación donde los objetivos del plan deben convertirse en realidades concretas. El énfasis puesto en las fallas verificables a nivel técnico -aunque consecuente con la literatura sobre planificación- ^{3/} responde simplemente al deseo de destacar el rol crítico que cabe a los planificadores en su carácter de intermediarios entre la política y la administración, entre la concepción del cambio y las acciones concretas dirigidas a su logro.

Es indudable que en cada nivel existe exceso de simplificación en los supuestos y en los contenidos de los objetivos, estrategias y cursos de acción previstos. Esta circunstancia se ve agravada por la incomunicación y falta de coordinación entre los distintos niveles. Resulta obvio que a mayor información y coordinación de esfuerzos, menor será la incertidumbre

^{3/} El libro de Albert Waterston es un singular exponente de esta tendencia a atribuir el fracaso en las políticas de desarrollo a los enfoques empleados en el nivel técnico de planificación. Véase su obra Development Planning: Lessons of Experience (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins Press, 1965.)

y la necesidad de introducir supuestos excesivamente simplificados, y mayores serán las posibilidades de operacionalizar objetivos y estrategias de cambio.

Claro está que esta falta de coordinación no obedece generalmente a actitudes totalmente deliberadas. En realidad, no existe un conjunto de reglas del juego que regulen las relaciones entre los distintos niveles. Para expresarlo de un modo diferente, existe una inveterada ausencia de "mecanismos de conversión" de objetivos a planes y de planes a programas y actividades concretas. Los lenguajes y símbolos que se emplean en cada nivel son diferentes, las presiones a que se ven sujetos los respectivos organismos -tanto provenientes del medio externo como del propio gobierno- son distintas; su horizonte temporal y expectativas, las consecuencias de sus acciones concretas, su particular posición de recursos e inclusive, el tipo de gratificación buscado a través de su participación en el proceso de cambio, difieren entre sí notablemente. En consecuencia, se producen desfases, distorsiones o "ruido" ^{4/} en el paso de la información de un nivel a otro. Muchas veces, el problema se plantea en términos de una relación de poder caracterizada por "falta de equilibrio entre instituciones que evalúan y sugieren políticas y organizaciones burocráticas que las implementan". ^{5/} Sin embargo, el problema es bastante más complejo y presenta matices cuya comprensión es esencial para la superación de esta aparente situación de desequilibrio.

^{4/} Un interesante análisis sobre efectividad en la recepción y transmisión de información como medida de cohesión e integración entre individuos u organizaciones puede hallarse en Karl W. Deutsch, The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control (New York: The Free Press, 1966), especialmente Capítulo 9.

^{5/} Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View", en Joseph La Palombara (ed.): Bureaucracy and Political Development (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963, p. 120).

Planteémonos cuál es la contribución que cada nivel debe efectuar al cumplimiento de una política de desarrollo. En el nivel político se requieren fundamentalmente dos condiciones: (1) una definición precisa de los objetivos políticos, económicos y sociales perseguidos por el gobierno basada en una evaluación realista de sus posibilidades de concreción que tenga en cuenta no solamente su factibilidad técnica sino también su viabilidad política en términos del horizonte temporal y posición de recursos del régimen en el poder; ^{6/} y (2) una permanente manifestación de voluntad política que brinde la legitimidad y los apoyos (incluyendo recursos) requeridos para llevar a cabo los objetivos perseguidos, permitiendo así la adopción e implementación de políticas concretas encaminadas al logro de tales objetivos. ^{7/}

A nivel técnico, resulta necesario (1) el diseño de planes que respeten, en los distintos grados de desagregación, los objetivos fijados por el nivel político y contemplen las correspondientes limitaciones impuestas por el contexto social en el cual tales planes serán aplicados; (2) una adecuada provisión de la capacidad administrativa de las distintas unidades gubernamentales que tendrán como misión la implementación de los planes que se aprueben, o bien la proposición de sugerencias

^{6/} El término "recursos" en este contexto debe interpretarse en un sentido más lato que el que se desprende de su connotación convencional, ya que involucra tanto a medios materiales, financieros y humanos como a instrumentos más abstractos tales como legitimidad, capacidad de coerción, prestigio, etc. Véase en este sentido la reciente obra de Warren F. Ilchman y Norman Uphoff, The Political Economy of Change (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1969).

^{7/} Este punto ha sido enfatizado por Albert Waterston en su trabajo "What Do We Know About Planning", International Development Review, Vol. VII, No. 4, Dic. 1965.

de efectiva aplicabilidad que creen o aumenten dicha capacidad; y (3) la fijación de las responsabilidades que debe asumir cada unidad en el nivel operativo, a cuyo efecto corresponde que los organismos técnicos preparen políticas detalladas y planteen medidas concretas necesarias para implementar los planes propuestos, dando efectiva participación en la determinación de estas responsabilidades a técnicos del nivel administrativo o a especialistas en reforma administrativa.

Por último, una efectiva acción por parte del nivel administrativo requiere: (1) una correcta interpretación del sentido y alcances de los objetivos perseguidos por el gobierno así como una total comprensión de los planes formulados para su consecución; (2) la posibilidad de obtener toda la información necesaria para una correcta evaluación de los planes en el nivel técnico, procurando asimismo el suministro de los apoyos de infraestructura y personal requeridos por la tarea de planificación; (3) la adecuación de las estructuras formales y procedimientos al cumplimiento de los objetivos fijados; y (4) el diseño y efectivo funcionamiento de mecanismos de retroalimentación que suministren información para evaluar periódicamente el grado de cumplimiento de los fines perseguidos.

El examen de estos pre-requisitos permitirá comprobar las serias deficiencias que se verifican en cada nivel y los conflictos que se suscitan en las relaciones entre diferentes niveles, circunstancias que comprometen seriamente todo esfuerzo por lograr la efectiva realización de políticas de desarrollo.

II. DEFICIENCIAS Y CONFLICTOS EN EL NIVEL POLITICO

H.K. Paranjape señala acertadamente en uno de sus trabajos que "el primer requisito esencial de la planificación económica en cualquier sociedad es continuidad en las políticas básicas", agregando que "si existe mucha incertidumbre acerca de la continuación de tales políticas básicas al llegar la época de una nueva elección, el proceso de desarrollo probablemente se verá interrumpido en forma significativa cada cinco años, y mediará un lapso de uno o dos años hasta que el progreso comience nuevamente. Esto constituye un obstáculo al progreso económico planificado". ^{8/} Obsérvese que si estas reflexiones se hacen a partir de la experiencia de un país políticamente estable como India, el problema asume características mucho más graves en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, escenarios de permanente inestabilidad política donde los regímenes se suceden sin solución de continuidad dando lugar a constantes replanteos de los lineamientos, objetivos y prioridades fijados.

Si bien nuevos elencos gubernamentales suponen normalmente cambios en la orientación o estrategia política a seguir, las diferencias son muchas veces más aparentes que sustanciales. En general, puede observarse que con cada nuevo gobierno el blanco de la acción política consiste en dejar sin efecto decisiones adoptadas en el pasado desestimando cualquier posible mérito de las mismas. Existe cierto ensañamiento en destacar o exagerar errores pasados, construyendo para ello un marco de referencia artificial que fija estándares de logro, y en el que se

^{8/} H.K. Paranjape, "Political and Administrative Problems of Implementing the Indian Plan", The Indian Journal of Public Administration, Vol. IX, No. 4, octubre-diciembre 1963, p. 622.

trata de reducir al máximo el nivel de realizaciones alcanzado por el régimen anterior. ^{9/} Es como si rescatar del pasado proyectos o políticas que ofrecen razonables perspectivas de éxito implicara "continuismo", es decir, compromiso o identificación con regímenes que o bien fracasaron en sus intentos de poner en ejecución planes de desarrollo a veces coherentes, quizás por falta de apoyos políticos, o bien no llegaron a tener siquiera la oportunidad de fracasar. En tanto el pasado significa fracaso y el éxito futuro depende de una total desvinculación con aquél, pasado y futuro pasan a ser las dimensiones temporales significativas que legitiman nuevas estrategias de acción. El presente sólo tiene relevancia en tanto requiere de los representantes del régimen de turno una rápida consolidación de posiciones a fin de asegurar su permanencia en el poder. Esta estrategia de tabula rasa cumple así un doble objetivo ya que por una parte interpreta de alguna manera el grado de frustración generalizada que prevalece normalmente al producirse el advenimiento de un nuevo régimen, y por otra alienta nuevas expectativas sociales permitiendo acelerar la captación de apoyos políticos cruciales para el lanzamiento de nuevos programas de acción.

Claro está que una total ruptura con el pasado supone modificar ideologías, estructuras y comportamientos, o sea, reemplazar los parámetros del universo de opciones políticas y cambiar los criterios de elección y acción. Parece superfluo destacar cuánto de simbolismo o ritualismo, de actitudes puramente expresivas o formalistas, subyace detrás de presuntos "programas revolucionarios", "transformaciones profundas", "cambios

^{9/} Albert O. Hirschman ha identificado esta "insistencia mórbida" -como la llama- en las tres experiencias latinoamericanas analizadas en su obra Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America (Garden City, New York: Doubleday & Co., Inc., 1965), p. 319.

de estructuras", y expresiones de deseo similares. No es que se esté atribuyendo falta de idealismo a los líderes de nuevos elencos gubernamentales sino más bien falta de realismo -deliberada o inconciente- en la concepción o definición de los objetivos que deben orientar la acción del nuevo gobierno. Muy pronto los objetivos ambiciosos deben ceder ante la inercia del aparato estatal, ante la imprevisión en la disponibilidad de recursos y ante la presión de aquellos grupos cuyos intereses se ven afectados por los cambios intentados. Es entonces que se acude al nivel técnico en busca del preciado recurso de la información, del "know-how", intentando así inyectar una nueva dosis de legitimidad a las políticas perseguidas al apelar al insobornable dictamen de los expertos.

De este modo, los organismos de planificación y los equipos o comisiones asesoras, pasan a constituirse en arquitectos del "nuevo" sistema, en corporizadores del ideario político al que suscriben los integrantes del nuevo régimen. Pero es en esta relación entre el nivel político y el nivel técnico donde se produce la primera brecha en el proceso de planificación. La necesidad de traducir objetivos cargados de elementos ideológicos y consideraciones políticas a lenguaje técnico-económico representa un escollo a veces insalvable. El problema presenta distintas facetas. En primer lugar, los objetivos fijados al más alto nivel se definen por lo general en forma excesivamente vaga e imprecise, dificultando cualquier esfuerzo para diseñar programas operativos. Ello puede deberse o bien a cierto "dilettantismo" en el ejercicio de la función pública o a exigencias de estrategia política que aconsejen "ganar tiempo" apelando a fórmulas demagógicas o definiciones anodinas poco conflictivas.

Otra fuente de dificultad es simplemente el número de objetivos perseguidos, que se refleja en la búsqueda de soluciones totales, definitivas y rápidas que Hirschman caracteriza

como el estilo de resolución de problemas donde la motivación prevalece sobre la comprensión. ^{10/} Meyerson y Banfield han señalado que "cuanto mayor es el número de fines perseguidos, más difícil resulta diseñar un curso de acción que alcance a todos ellos". ^{11/} Es decir, las posibilidades de elección racional disminuyen en relación inversa al número de objetivos fijados ya que: 1) los recursos disponibles son normalmente escasos y a medida que crece la demanda sobre los mismos, decrece la probabilidad de que puedan satisfacerse todos los requerimientos; 2) fines adicionales están probablemente asociados con restricciones ambientales y condiciones limitativas adicionales, de modo que a mayor número de fines, más complejo el tratamiento de las variables contextuales que intervienen en el análisis de las posibles alternativas o estrategias de programación del desarrollo; crece entonces el riesgo de incurrir en lo que Vickers llama "trampas ecológicas"; ^{12/} y 3) un mayor número de objetivos aumenta la probabilidad de que

^{10/} Albert O. Hirschman, op. cit., p. 309 y siguientes.

^{11/} Martin Meyerson y Edward C. Banfield, Politics, Planning and the Public Interest (New York: Free Press, 1955), p. 320. En el mismo sentido, Riggs expresa: "Las perspectivas de elección racional ... crecen en tanto el número de objetivos perseguidos por cualquier actor o unidad social pueda reducirse. Por lo tanto, una creciente racionalidad requiere no solamente la evaluación de medios en relación a fines, sino estrechar las orientaciones hacia objetivos". Fred W. Riggs, "Administrative Development: An Elusive Concept" en Montgomery y Siffin (eds.) Approaches to Development (New York: Mc Graw-Hill Book Co., 1966), p. 250.

^{12/} Véase Naciones Unidas, La Evaluación de la Capacidad Administrativa para el Desarrollo (New York: Naciones Unidas, 1970), pp. 56/58.

algunos de ellos resulten incongruentes o conflictivos entre sí, sea porque se incurre en inconsistencias al concebir nuevos fines o porque surgen consecuencias no anticipadas de las acciones concretas tomadas al perseguir un objetivo determinado, que niegan o violan otros objetivos. ^{13/} Finalmente, los objetivos políticos pueden resultar extremadamente ambiciosos en términos de los recursos que podrían afestarse a su logro o extremadamente "antagonísticos" en función de los costos políticos que podrían acarrear. Es evidente que una reforma agraria profunda, por ejemplo, implica no solamente la movilización de una enorme masa de recursos humanos, tecnológicos y financieros, sino también -y sobre todo- la capacidad de enfrentar con posibilidades de éxito la pérdida de apoyo o el abierto desafío de un importante segmento de la clase dominante -los grandes terratenientes- que puede llegar a comprometer la legitimidad del régimen para permanecer en el poder. Esta posibilidad nos lleva a considerar el segundo pre-requisito para una efectiva contribución del nivel político al proceso de planificación, vale decir, una firme y reiterada manifestación de voluntad política para alcanzar las metas fijadas, traducida en consecuentes prestaciones de los recursos y apoyos políticos requeridos con tal fin. Aunque esto parece obvio, es también indudable que se trata de uno de los requisitos más difíciles de cumplir y probablemente de una de las principales causas de desviación entre objetivos y realizaciones. Como lo señalara el informe de la Conferencia de planificadores de Asia en Bangkok:

"Por sobre todo, si los gobiernos no han hecho del planeamiento un artículo de fe y perseguido los objetivos de los planes con toda intensidad, no resulta sorprendente que los resultados no hayan correspondido a las expectativas". ^{14/}

^{13/} Naturalmente, es posible que también se produzcan contradicciones o incoherencias en la fijación de objetivos, con prescindencia de su número.

^{14/} United Nations, ECAFE. Conference of Asian Economic Planners. Second Session. Bangkok, Thailand, 1964.

Sin embargo, la dedicación a la tarea de planificación -aunque condición necesaria- no es suficiente. Es esencial, sin duda, que en el más alto nivel se tenga una clara y cabal comprensión de las alternativas o cursos de acción que pueden posibilitar el logro de objetivos y se puedan efectuar razonables previsiones sobre los costos políticos involucrados por cada una de las alternativas viables. Pero además, debe existir disposición -manifestada en acciones concretas de provisión de recursos y legitimidad- para afrontar los costos que pudiera suponer la alternativa elegida. Es innegable que la decisión en este sentido no es fácil. El gobierno se enfrenta generalmente con la posibilidad de encarar uno o más cursos de acción, en forma alternativa^o combinada, a un mismo tiempo o en épocas diferentes. Cada una de las múltiples combinaciones que resultan de estas posibilidades suponen ventajas y desventajas para el régimen en el poder, susceptibles de ser medidas en términos de costos y beneficios. Los beneficios pueden estimarse de acuerdo con el grado de cambio inducido o resultados logrados en tanto sean consistentes con los fines perseguidos. Los costos, en cambio, son mucho más difíciles de evaluar o prever, si se considera la complejidad del medio político en que generalmente debe operarse. En buena medida, la decisión de afrontar los costos que implica la implementación de determinadas estrategias de cambio dependerá de la posición de recursos del régimen frente a la composición de los grupos dominantes en la respectiva sociedad y el grado en que éstos resultarían afectados por las consecuencias de las políticas a aplicar. Dependerá además de las preferencias y horizonte temporal que el régimen se ha fijado, vale decir, variará si su objetivo es consolidar su posición presente o está dispuesto a arriesgar tal posición con el objeto de asegurarse apoyos que eventualmente consolidarían su posición futura; si prefiere realizar inversiones en infraestructura político-administrativa,

/inducir cambios

inducir cambios o enfrentar -y morigerar- procesos de transformación socio-económicos originados fuera de la esfera gubernamental, etc. ^{15/}

En general, la posibilidad de llevar a cabo reformas profundas está asociada con gobiernos capaces de controlar el nivel de demandas políticas y producir decisiones coercitivas relativamente autónomas. Como observa Graham, "fue el monopolio del poder político ejercido por Vargas durante los años 30 lo que le permitió introducir reformas administrativas profundas (en Brasil). Una vez roto este monopolio y surgido un estilo de sistema político basado en el electorado masivo, partidos políticos competitivos y división de poderes entre el ejecutivo y el Congreso, sus reformas administrativas adquirieron un carácter puramente formalista ya que se hallaban desvinculadas de la intención de desarrollar un sistema político representativo y competitivo en el cual el sistema administrativo respondiera a sus demandas". ^{16/} Es decir, las reformas continuaban diseñándose sin alterar los supuestos referidos al contexto político en el que, obviamente, se habían producido cambios que modificaban la posición de recursos del régimen Varguista. Los gobiernos de Velasco Alvarado y Fidel Castro constituyen ejemplos adicionales del aumento de las posibilidades de materializar cambios profundos como consecuencia de la concentración del poder en una pequeña elite dirigente. En cambio, los compromisos políticos asumidos por Frondizi, previos a su acceso al poder, o la circunstancia de enfrentar una fuerte oposición en el caso de Illia, se constituyeron en su momento en formidables obstáculos para implementar cualquier posible estrategia de reforma.

^{15/} Véase W.F. Ilchman y N. Uphoff, op. cit., Cap. II.

^{16/} Lawrence S. Graham, Civil Service Reform in Brazil: Principle versus Practice (Austin, Texas: The University of Texas Press, 1968), p. 187.

Es probable que en la mayoría de los casos, la solución termine siendo más aceptable que eficiente, o más producto de influencia y persuasión que de cálculo racional, lo cual supone sustituir procesos racionales de toma de decisiones por respuestas políticas coyunturales. Esto no implica oponer soluciones deseables a comportamientos indeseables. Resulta superfluo emitir juicios valorativos sobre procesos sociales relativamente inevitables. Sólo la incorporación de variables que definen características sustantivamente irracionales de la sociedad en una evaluación racional de alternativas políticas podría evitar aquella profunda brecha entre estrategia y acción.

III. RESTRICCIONES EN EL NIVEL TECNICO

En su acepción más lata, el planeamiento es el diseño de un curso de acción para lograr objetivos. La tarea del planificador se concibe habitualmente como la interpretación y racionalización de objetivos fijados a nivel político, lo cual supone la identificación y diseño de los cursos de acción que conducirán a la maximización de los mismos. De aquí algunos autores deducen que planificación "eficiente" equivale a planificación "racional", "ya que si el curso de acción se selecciona racionalmente maximizará el logro de objetivos". ^{17/} Sin embargo, la adopción de decisiones racionales en el curso del proceso de planificación implica: 1) tomar en cuenta todas las alternativas que posibiliten la concreción de los fines perseguidos; 2) identificar y evaluar todas las consecuencias que podrían derivarse de la adopción de cada alternativa, no sólo en términos de un determinado objetivo sino considerando además posibles disfunciones para otros fines o estructuras incluidos o no en el sistema de planificación; y 3) seleccionar aquella alternativa o curso de acción cuyas consecuencias previsibles resulten preferibles sobre la base de la evaluación efectuada. A nadie escapa la dificultad y complejidad que implica satisfacer estos requisitos, de modo que no debe extrañar que el planificador tienda a que el sistema de variables construido para analizar cursos de acción alternativos emplee supuestos de sistema cerrado que inexorablemente conducen a simplificación exagerada y debilidad empírica en el análisis. Claro está que esta respuesta aparece justificable ya que "... si tenemos la responsabilidad por los futuros estados o desempeño

^{17/} Meyerson y Banfield, op. cit., p. 314.

de algún sistema, es probable que optemos por un sistema cerrado". ^{18/} Sencillamente, trataremos de aumentar el control sobre nuestras variables eliminando incertidumbre. Abrir el sistema implica de inmediato examinar un buen número de variables contextuales que pueden comprometer cualquier esfuerzo de planificación debido a la complejidad que introducen al análisis.

Sin embargo, podríamos afirmar parafraseando a Thompson que el sistema de planeamiento -al igual que una organización compleja- es un sistema abierto sujeto a criterios de racionalidad pero también necesitado de determinación y certidumbre. No se trata entonces de elegir ingredientes según su contribución a objetivos intentando maximizar eficiencia -característica del sistema cerrado- sino de asegurar la viabilidad del sistema y el cumplimiento de sus fines, subordinando criterios de eficiencia a criterios de efectividad. Esto exige individualizar deficiencias críticas en el proceso de planificación, que en el nivel técnico se localizan en las tres fuentes de información que el planificador debe considerar en su evaluación, vale decir, objetivos políticos, recursos disponibles y variables contextuales.

En general, el planificador tiende a concentrar su atención en los recursos disponibles -insumos físicos, humanos, financieros y tecnológicos- susceptibles de previsión, medición y cuantificación, descuidando en cambio los aspectos normativos de la planificación y los condicionamientos del entorno, cuya incorporación al análisis contribuiría a reproducir más cercanamente las características y limitaciones de la realidad. Esta desigual concentración del esfuerzo evaluativo no elimina sin embargo las deficiencias en el examen de los recursos disponibles, sobre las que nos extenderemos más adelante. Analicemos

^{18/} James D. Thompson, Organizations in Action (New York: McGraw-Hill Book Co., 1967), p. 4.

en cambio las dificultades en la consideración de objetivos y variables contextuales.

La ambigüedad que caracteriza la definición de objetivos a nivel político o la ausencia de tal definición originan en el nivel técnico dos tipos de comportamiento muchas veces concurrentes. Por una parte, la falta de rumbos precisos insta al planificador a sustraerse a toda posible identificación con el régimen de turno, para lo cual trata de operar en un vacío político sea despojando de todo contenido normativo a los difusos objetivos delineados por el gobierno, o convirtiéndolos en parámetros que delimitan el área de discrecionalidad en este nivel. Respondiendo al instinto de auto-preservación y escudado en principios de pretendida neutralidad valorativa y cientificismo, el planificador intenta de este modo despolitizar su rol, marginándose de los vaivenes de la vida política. Sucesivas frustraciones derivadas de la inaplicabilidad de los planes propuestos -sea por inviabilidad o discontinuidad políticas- lo inducen a crear mecanismos de conversión que desnaturalizan los objetivos y esterilizan los planes.

Por otra parte, cuanto menos concretos o coherentes los objetivos que deben fijarse a nivel político, mayor el área de discrecionalidad del planificador para la proposición de sub-objetivos que suministren un marco de referencia adecuado para los planes que elabora. Es decir, la falta de metas o lineamientos claros para la acción política permite -y a menudo obliga- al técnico a llenar tal vacío normativo mediante la explicitación de fines que justifiquen y orienten los cursos de acción diseñados. Es común, sin embargo, que estos fines resulten a la postre totalmente divorciados de la realidad política buscada o enfrentada por el gobierno. Esta tendencia hacia la "sustitución de objetivos" puede ser perfectamente

/congruente con

congruente con el ya señalado proceso de "desnaturalización y esterilización de objetivos" y verificarse aún en casos en que los principios generales de orientación política hubieran sido definidos. En tales casos, este comportamiento en el nivel de planificación podría deberse a la pérdida de actualidad o legitimidad de dichos principios. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 1969/74 para Argentina elaborado por técnicos del CONADE durante la gestión del presidente Onganía, parece haber respondido más a las inquietudes y valores sustentados por sus autores que a las metas y prioridades que se desprenden de las acciones políticas de Onganía. Un reciente episodio, destacado por la prensa argentina, en el que el secretario general del CONADE habría delineado objetivos de política económica bastante conflictivos -hasta entonces- con los formulados en el más alto nivel, constituye una nueva instancia de la tendencia apuntada.

Otra dificultad vinculada con la fijación de objetivos se produce con motivo de la superposición y falta de coordinación entre diferentes entes normatizadores y planificadores, que impide muchas veces la identificación de directivas políticas coherentes. La dinámica del crecimiento del aparato estatal y la elevada tasa de rotación de los elencos gubernamentales determina a menudo la superposición de estructuras y organismos que cumplen funciones similares -aunque con distinto grado de especialización y finalidad inmediata-, agravada por una inadecuada integración. En Argentina, es común por ejemplo que la responsabilidad del diseño de la política impositiva se confíe simultánea o alternativamente a la Secretaría de Hacienda, a través de su Dirección Nacional del Sistema Tributario o de Comisiones ad-hoc; al Consejo Nacional de Desarrollo (a nivel de la Presidencia de la Nación) a través de distintos grupos de trabajo; a asesores de gabinete del ministro de economía y aún a técnicos de la Dirección General Impositiva (servicio de impuestos internos). Naturalmente, variará según el

caso el contenido, horizonte temporal y grado de generalidad o especificidad de los objetivos que presiden la labor de cada organismo. En un mismo momento es probable que el CONADE esté trabajando sobre la base de objetivos de mediano y largo plazo mientras la Comisión ad-hoc proyecta la inevitable "reforma" tributaria anual; o bien que la Dirección Nacional del Sistema Tributario proponga modificaciones legislativas en respuesta a demandas de los grupos de presión más eficientes en tanto el asesor ministerial "filtre" información que requiera sanción política inmediata. Pese a esta aparente especialización funcional, la ausencia de mecanismos formales o informales de coordinación deriva lamentablemente en la aglomeración de normas tributarias que conforman un sistema totalmente carente de racionalidad y que al margen de sus consecuencias económico-sociales, distorsiona sensiblemente la programación de las tareas administrativas confiadas al ente recaudador.

Con respecto a variables contextuales, quizás resulte superfluo destacar su conspicua ausencia o limitada consideración en el proceso de planificación. En cambio, podría resultar útil efectuar algunas reflexiones acerca de las posibles causas de esta deficiencia. En la práctica, el campo de la planificación ha estado reservado casi exclusivamente a los economistas, quienes han asumido la responsabilidad de diseñar estrategias de cambio alternativas. Es muy común que enfrentados con la resolución de un problema, estos expertos acoten la perspectiva del análisis dentro del estrecho marco conceptual de sus respectivas áreas de especialización, sea por desconocimiento o falta de comprensión de la multidimensionalidad del problema considerado. El acceso a técnicas más afinadas y la creciente "balcanización" disciplinaria tienden a producir un reparto asistemático de las áreas de indagación social. Conceptualmente es posible, y quizás válido, diferenciar entre aspectos

diversos del proceso de desarrollo, aislando los subsistemas particulares, fijando sus límites y analizando las variables independientes relevantes a la luz de objetivos de cambio social. Sin embargo, los límites permanecen difusos y los problemas tienden a ser examinados por más de una subdisciplina, generalmente aisladas unas de otras. Estos enfoques parciales de un problema común a través de orientaciones analíticas independientes y utilización de técnicas especializadas agravan la incomunicación interdisciplinaria. Claro está que esto no sería perjudicial -incluso podría ser saludable- en tanto la evaluación de estrategias de desarrollo resultara de una labor de equipo o la información de cada subdisciplina sirviera como antecedente para un examen comparativo antes de tomar decisiones sobre cursos alternativos de acción. Desafortunadamente, esta deseable integración no se produce debido a la actitud "imperialista" de los técnicos que monopolizan y controlan la suerte del proceso de planificación.

Es común entonces que se subestime o se acuerde sólo importancia formal a variables que involucren aspectos de la estructura social o el proceso político, considerándolas como no técnicas, neutrales o irrelevantes para las soluciones a las que arriben examinando variables más convencionales. Si los resultados resultan exitosos -lo cual es altamente improbable- reciben todo el crédito; si fracasan o sus sugerencias no son atendidas, se atribuye el resultado a razones "políticas", término que entonces adquiere sentido peyorativo.

Lo paradójico de esta situación es que el enfoque utilizado por los planificadores pretende satisfacer las exigencias de una perspectiva omnicomprensiva. A riesgo de plantear una cuestión semántica, podríamos afirmar que llama a engaño rotular

/como "planificación"

como "planificación comprehensiva" la estrategia adoptada por la mayoría de las oficinas de planeamiento. El enfoque puede ser comprehensivo en el sentido de que intenta proyectar un cuadro total del sistema socioeconómico, aunque en realidad sólo ofrece por lo general un defectuoso bosquejo. ^{19/} "Comprehensión" implica el examen de los sectores público y privado, la consideración de todos los recursos disponibles y el permanente contraste y balance entre insumos y objetivos. El análisis debe recurrir al razonamiento deductivo, examinando objetivos, políticas y programas, descendiendo a partir de niveles de análisis más generales y abstractos hacia niveles más concretos y específicos. Este método, caracterizado como "planificación desde arriba" ^{20/}, presenta el serio riesgo de que no puedan superarse con éxito posibles desfasajes o embotellamientos en el paso de información de uno a otro nivel, limitando así considerablemente las perspectivas de arribar a la programación de tareas operativas.

Para completar nuestro examen de las deficiencias anotadas en el nivel de planificación, señalemos que aún la evaluación de recursos -sin duda el aspecto menos descuidado en esta etapa del proceso- adolece igualmente de serias fallas. La más notable, particularmente considerando la aplicación final del plan, es la imprevisión y desconocimiento de los recursos administrativos que se dispondrán para la ejecución de los planes.

Los planificadores comúnmente no consideran al desarrollo como proceso sino como resultado final de un proceso. Es así que el planeamiento se convierte en un instrumento, en un enun-

^{19/} Sería más apropiado llamarlo enfoque "globalista" como sugiere Kleber Nascimento.

^{20/} A. Waterston, op. cit., p. 65.

ciado monolítico de objetivos y prioridades más o menos cuantificados cuya concreción traerá seguramente un cierto grado de prosperidad y bienestar llamado desarrollo. En otras palabras, ni la planificación ni el desarrollo se conciben como procesos sino simplemente como medio y fin respectivamente. En todo caso, el proceso de planificación se identifica con la formulación misma del plan, no adoptándose por lo general medidas efectivas que permitan implementar los programas y políticas que el plan sugiere. Son precisamente estas "medidas efectivas" las que requieren para su sanción incorporar previamente al análisis información referente a: 1) la infraestructura administrativa existente o, en su caso, los recursos previstos para su expansión o reforma; 2) los recursos humanos disponibles y sus necesidades de capacitación; 3) los mecanismos de coordinación a establecer entre entes normatizadores y organismos operativos; o 4) los cambios institucionales y jurídicos requeridos.

Como ilustración de la pérdida de esfuerzos y recursos que involucra la persistencia en adoptar planes poco operativos y flexibles, podemos recordar el plan de desarrollo para el período 1965-1969 que dió a luz el CONADE durante el gobierno del presidente Illia. Concentrándonos en el programa fijado para el sector agropecuario ^{21/}, podremos apreciar rápida-

^{21/} El plan establecía un programa para la agricultura, ganadería, explotaciones forestales y pesqueras, con el siguiente contenido: 1) descripción general de los problemas que afectan al sector en diferentes áreas (producción, educación, plagas, etc.) en forma más bien sucinta; 2) determinación de objetivos generales para el sector globalmente considerado y fijación de metas para cada área de producción importante; 3) descripción de los programas a encararse en cada área de problemas (pasturas, educación, etc.); y 4) enunciado de los proyectos, tanto para el sector público como el privado, y cuantificación de las inversiones para cada programa. Cabe destacar que este ambicioso programa se desarrollaba en sólo cuarenta páginas de texto. Diez páginas adicionales eran suficientes para bosquejar la política oficial en materia de precios, comercialización, colonización, cooperativas, semillas y mecanización, a ser adoptada durante la vigencia del plan.

mente las limitaciones de este plan. En primer lugar, resulta difícil sustraerse a la impresión de vaguedad e imprecisión que surge a través de su lectura, y que se advierte particularmente en la fraseología empleada. Términos tales como "mejoras adecuadas", "acción apropiada", "los organismos competentes" o "en una primera etapa", denotan la falta de precisión que caracteriza a todo el plan. Lo que se ofrece en definitiva es poco más que un enunciado de prioridades y una lista de programas generales. Los esfuerzos a realizar por el sector público para el logro de objetivos consisten en "políticas, programas y crédito", mientras que en el sector privado se requieren "inversiones y otras decisiones empresariales, especialmente redistribución de tierras en la región pampeana" (sic) para alcanzar las metas de producción. En ninguna parte se establece qué políticas financieras u otros "medios de acción" -como se los llama- afectarán a cuáles proyectos específicos. Continuamente se hace referencia a la "acción coordinada entre los organismos competentes" sin identificar cuáles; o cuándo y cómo se efectuarán los contactos; o quién será responsable de la decisión final; y así sucesivamente. Con respecto a programas concretos, sólo unos pocos hacen referencia a organismos, juntas o consejos a ser establecidos (quizás debido a que estos programas ya estaban en marcha), pero aún así de manera vaga, poniendo de manifiesto que no se evaluaron adecuadamente los recursos disponibles, no sólo financieros sino también naturales, humanos y tecnológicos.

Finalmente, la descripción en sólo una página de todos los proyectos específicos resume crudamente la impresión de vaguedad apuntada. El gobierno termina proponiendo inversiones del sector público equivalentes al 4% del total de la inversión sectorial (v.g. dos proyectos someramente bosquejados) dejando en manos del sector privado la responsabilidad de invertir

el 96% "restante", y confiando incentivar el logro de objetivos a través de un "marco de políticas adecuadas" y una "canalización de esfuerzos hacia áreas de máximo retorno a la inversión".

Es innecesario agregar que el plan no tuvo siquiera oportunidad de fracasar: jamás fue implementado.

Las observaciones precedentes indican la necesidad de un enfoque más pragmático de la planificación en el nivel técnico. Desde un punto de vista analítico, debe comenzar al nivel operativo más concreto para ir incorporando e integrando al proceso de evaluación conceptos, fenómenos y variables que son del dominio de diferentes disciplinas, de modo de reproducir de la manera más precisa posible las condiciones y restricciones de la realidad social. La elaboración de planes demanda la acumulación, ajuste y control de variada -y aparentemente irrelacionada- información analítica y empírica. El proceso es necesariamente selectivo ya que el universo de cursos de acción debe reducirse a unas pocas alternativas a la luz de los objetivos, recursos disponibles y limitaciones del contexto social. Por lo tanto, debe tener básicamente una perspectiva de corto plazo a fin de minimizar incertidumbre y ajustarse, en su caso, a condiciones de frecuente discontinuidad política. Debe ser parcial aunque orientado hacia la comprehensividad. En esencia, este enfoque puede ser aún más comprehensivo que el convencionalmente adoptado ya que implica que insumos sociales, administrativos y políticos -en adición a los técnicos económicos- deben integrarse en el proceso de evaluación a fin de arribar a decisiones racionales. Dicho de otro modo, la planificación debe poseer sabor interdisciplinario y no puede ser reclamada como descendiente legítima de ningún arte o ciencia especializados. En esta concepción, la planificación se convierte en un verdadero proceso en tanto la implementación, su fase más dinámica, se encuentra virtualmente implícita en el proceso.

IV. PLANIFICACION Y EL NIVEL DE IMPLEMENTACION

Se dice que la vida del administrador esté compuesta más de acción que de reflexión. Pero es indudable que la acción requiere en la mayoría de los casos un proceso de análisis previo al que aludimos como "toma de decisiones". ^{22/} Esta observación, que parece trivial, merece destacarse por cuanto el proceso de toma de decisiones en el nivel de implementación de políticas adquiere particular relevancia en los casos en que se pretende introducir cambios profundos en las estructuras administrativas con el objeto de dotarlos de mayor capacidad para el cumplimiento de objetivos de desarrollo socioeconómico. Sin embargo, las características de la reforma administrativa variarán de acuerdo con: 1) el tipo de acción confiada a los organismos ejecutores; y 2) la modalidad de análisis adoptada por el sistema de planificación.

Con respecto al primer punto, es muy difícil concebir una reforma administrativa aislada de otras reformas, salvo que el aislamiento sea puramente analítico. De otro modo, ello significaría que el sistema político, el sistema social y el sistema económico funcionan adecuadamente y que sólo el sistema administrativo requiere reformas. O, alternativamente, que aún requiriéndose reformas en varios sectores, se elige el administrativo como prioritario. O, por último, que el sistema administrativo puede examinarse conceptualmente como un sistema cerrado, suponiendo que las modificaciones que se le introduzcan no afectarán ni provocarán reacciones en los otros sistemas. La primera situación no es observable empíricamente en las experiencias de países latinoamericanos, de modo que las

^{22/} John D. Montgomery, Cases in Vietnamese Administration, Michigan State Un. Vietnam Advisory Group, A.I.D. Contract ICA c1126, p. ix.

reformas tienden a justificarse generalmente sobre la base de los otros dos argumentos. Ello implica que el proceso de cambio en el nivel de implementación de políticas deja de constituir un sub-objetivo del proceso de planificación o un apéndice de reformas institucionales más ambiciosas, para transformarse en un fin en sí mismo.

En este sentido se ha expresado que "es el Plan de Desarrollo el que debe determinar la estructura administrativa adecuada para su ejecución y no viceversa", ^{23/} lo cual nos lleva a considerar el segundo elemento identificado para caracterizar reformas administrativas, o sea, la modalidad de análisis empleada por el sistema de planeamiento.

Si adoptamos la categorización sugerida por Waterston recordaremos que la planificación "desde abajo" exige que programas y proyectos concretos propuestos por diversos organismos de la administración se integren acumulativamente en programas sectoriales y regionales que respeten las prioridades y sean congruentes con los objetivos fijados políticamente. Este procedimiento exige la activa participación del administrador en el proceso de planeamiento, a diferencia del caso de planificación "desde arriba" en que su labor resulta en el mejor de los casos puramente instrumental. En realidad, las experiencias concretas en materia de planificación indican que los planes no alcanzan a traducirse generalmente en proyectos concretos de modo que la tarea del administrador como brazo ejecutor del desarrollo se ve seriamente cercenada. Esta nueva brecha en el proceso de planificación reconoce como causa inmediata precisamente el hecho de que los organismos que intervienen en la etapa de evaluación de políticas alternativas -tanto a nivel técnico como a nivel político- desconocen, pasan por alto

^{23/} Allan-Randolph Brewer-Carias, Una Revolución para el Desarrollo. Cuadernos para la Reforma Administrativa/1 (Caracas: Editorial Sucre, 1970), p. 33

o no alcanzan a considerar la capacidad administrativa existente o necesaria para implementar los planes propuestos.

Una de las consecuencias previsibles de esta falta de eslabonamiento en el proceso es la tendencia hacia el aumento de autonomía y discrecionalidad de los distintos organismos de ejecución. Es muy común que ante el caso de proyectos que alcancen status legal antes de que se hayan siquiera considerado los recursos administrativos que serán afectados al mismo, se acuerde a organismos de la burocracia estatal autoridad suficiente como para hacer "viable" la aplicación de la correspondiente norma legal.

Paradójicamente, el exceso de poder discrecional en manos de la administración puede llegar a constituirse en causal de su propia debilidad. Esto ocurre muchas veces cuando se adoptan decisiones apresuradas, inconsultas o imprecisas, confiándose a determinadas dependencias de la administración el diseño de sistemas de aplicación y control sin mediar una previa evaluación de la capacidad de respuesta del organismo administrativo a las exigencias o implicaciones de la medida instituída. La experiencia argentina en el campo tributario refleja claramente esta situación. Así, el gravamen a la producción agropecuaria introducido a través de un breve artículo que integraba una reforma tributaria de significativos alcances encomendó a la administración la tarea de "construir" un impuesto a partir de unas pocas líneas de legislación. Elevadísimos coeficientes de evasión en este gravamen, estimados tiempo después, permitieron corroborar el serio error de sancionar medidas políticas sin que la administración haya podido crear los necesarios mecanismos de asesoramiento, aplicación y control. La desvinculación entre niveles también dificulta el proceso

/de internalización

de internalización de los objetivos de la planificación en los cuadros administrativos. A menudo, al no comprenderse la naturaleza y alcances del proyecto original o al ser éste objeto de caprichosas reinterpretaciones, se desvirtúan sus fines y se corre el riesgo de que las normas operativas formuladas en este nivel conduzcan a resultados incongruentes con los objetivos buscados. Sin embargo, debe admitirse la posibilidad de que el plan de acción a nivel de implementación sea una elaboración altamente racional de un curso de acción que a un nivel de generalidad más alto puede ser verdaderamente irracional. ^{24/} Claro está que esta circunstancia, lejos de constituir un argumento absolutorio de la excesiva discrecionalidad administrativa, revela hasta qué punto la ausencia de mecanismos de conversión de planes a programas de acción operativos, es decir, la falta de integración entre niveles y de continuidad entre puntos críticos del proceso de planificación, se traduce en ineffectividad o inclusive en resultados aberrantes o absurdos.

Por último, la disociación con el nivel técnico de planeamiento tiende a desarrollar orientaciones independientes en la acción de organismos administrativos, que se manifiestan en una suerte de ritualismo burocrático que asocia reforma con modificaciones en las estructuras o procedimientos formales. ^{25/} Si bien el énfasis en aspectos formales no produce resultados reales en el corto plazo, ofrece en cambio sustitutos adecuados.

^{24/} En términos Weberianos se trataría de un plan funcionalmente racional pero sustantivamente irracional.

^{25/} Esta actitud es muchas veces alentada desde el propio nivel político, tal como ocurre en el caso de las Secretarías Técnica o General de la Presidencia, conspicuas auspiciadoras de organigramas, cursos de capacitación, reclasificaciones de cargos o leyes reguladoras del servicio civil.

Así, proyectos de racionalización que jamás se implementan, organigramas que sólo conservan su valor estético, clasificaciones de cargos violadas con constante habitualidad o cursos de capacitación que agregan información sin modificar comportamientos, poseen no obstante la feliz característica de proporcionar una fachada de ejecutividad, inquietud y modernismo. Y si organizaciones especializadas en asistencia técnica como la ONU o la OEA las aceptan como si fueran resultados reales, ¿por qué habría de preocuparse un honrado agente de reforma por experimentar con caminos nuevos que sólo pueden traerle problemas sin reportarle mayores beneficios?

El formalismo está además íntimamente vinculado con una natural motivación del administrador por transformar lo políticamente cuestionado o debatido en discrecionalidad administrativa, con lo cual reduce su incertidumbre y afirma su poder.^{26/} Esta orientación no es casual puesto que aún cuando su actuación pudiera en definitiva ser juzgada de acuerdo con criterios de efectividad, resulta generalmente más fácil justificar comportamientos formalmente racionales, incluso ante la evidencia del fracaso. Como señala Boneo, "¿qué reparos puede ofrecer una Ley de Servicio Civil bien diseñada, sin resquicios, sólidamente basada en los principios de mérito, justicia y equidad? Triste papel haría el osado que se animase a criticarla más allá de problemas de detalle. Naturalmente, aún sin críticas, estas "reformas" suelen lo mismo ser archivadas o, en el mejor de los casos, aprobadas pero no reglamentadas o ejecutadas. Es probable que esa virginidad formal sublime las frustraciones de sus autores. Algo así como llegar de blanco el día de la verdadera reforma".^{27/}

^{26/} Véase en este sentido el trabajo de Warren F. Ilchman, "Productivity, Administrative Reform and Anti-Politics: Dilemmas for Developing States", trabajo mimeografiado presentado en la Conferencia Internacional celebrada en Lago Como, Italia, julio 16 al 22, 1967.

^{27/} Horacio Boneo, "Reforma Administrativa y Viabilidad Política", mimeo, versión preliminar (Bs. As., 1970), p. 11.

V. REFLEXIONES FINALES

Hirschman nos recuerda que los politólogos típicamente consideran que un buen gobierno resulta de ciertas instituciones y capacidades tales como una burocracia adecuada, participación pública en el proceso gubernamental, legitimidad, habilidad de una elite política para mediar en conflictos y así sucesivamente. Sin embargo, la verdadera prueba de un buen gobierno la constituye su capacidad de desarrollar una acción constructiva pese a la existencia de defectos en la estructura o el proceso políticos. 28/

La planificación para el desarrollo -verdadero proceso político- debe dar por descontadas las imperfecciones del medio en el cual y a través del cual deberán producir consecuencias las estrategias y programas diseñados, y en cambio tratar de incorporarlas al análisis. El perfeccionismo en planificación, o sea la búsqueda de mecanismos de auto-cerramiento del sistema y la necesidad formal de absoluta consistencia interna, conspira contra la programación de acciones concretas que satisfagan las exigencias de una sociedad sustantivamente irracional.

El problema crítico es lograr un adecuado manejo de la información disponible. Hemos desarrollado técnicas sofisticadas que en nada contribuyen a aumentar nuestra capacidad predictiva si se aplican a datos fragmentarios o insuficientes.

Precisamente, la mayor brecha entre práctica y análisis radica en el hecho de que muchos de los conceptos y observaciones más penetrantes y provocativos que han surgido de esfuerzos académicos por comprender la naturaleza del desarrollo no

28/ Hirschman, op. cit., pp. 21/22.

tienen una relevancia compulsiva o inmediatamente perceptible para los que operan en la "línea de fuego". ^{29/} Obviamente, tales esfuerzos académicos no están limitados a las disciplinas a las que tradicionalmente se les confía la elaboración de planes de desarrollo.

Sociólogos y politólogos -entre otros científicos sociales- han estado totalmente marginados del proceso de planificación pese al carácter vital de la información que podrían brindar para una mejor evaluación de cursos de acción alternativos. A lo sumo, se les ha reservado el rol de espectadores o críticos de las medidas adoptadas, cuando su contribución puede ser mucho más constructiva que la de simples racionalizadores del fracaso. Los responsables de la decisión política no pueden seguir ignorando la información producida y afinadas técnicas de análisis desarrolladas por científicos sociales no economistas que, al no ser empleadas, se agotan irremisiblemente en vanos esfuerzos por trascender los confines de la teoría. Las ciencias sociales pueden contribuir decisivamente a dotar a las decisiones de un mayor grado de predictabilidad con respecto a efectos. Esta sugerencia es consistente con la nueva tendencia implícita en los escritos de diversos economistas y politólogos. ^{30/}

Si bien es cierto que en materia de cambio social sabemos más que lo que hacemos -ya que el conocimiento no resulta necesariamente en acción-, no hemos intentado o logrado integrar los conocimientos que de algún modo se requieren para proponer

^{29/} John D. Montgomery y William J. Siffin, "Introduction" en su ed. Approaches to Development, op. cit., p. 4

^{30/} Véase, por ejemplo, Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems and Program Budgeting". Public Administration Review, XXVI, No. 4, Dic. 1966, pp. 292-310; Walter W. Heller, New Dimensions of Political Economy (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966); e Ilchman y Uphoff, op. cit.

soluciones viables y operativas. Lo que es peor, diferimos la acción en busca de más y más información irrelevante y actuamos finalmente exigidos por la necesidad política de soluciones "finales" e inmediatas, sin posibilidades de incorporar los conocimientos verdaderamente cruciales para la comprensión del problema a resolver. Es en este sentido que debe interpretarse aquello de que la motivación supera a la comprensión.

El cambio tiene un costo de oportunidad al margen de los recursos que compromete. Una vez que un curso de acción ha comenzado a aplicarse, resulta sumamente difícil modificar sin grandes pérdidas de recursos la decisión adoptada. Esta situación se agrava cuando la decisión urge y los esquemas "racionales" deben ceder ante soluciones incrementales que si bien se instituyen generalmente con carácter transitorio, tienden lamentablemente a convertirse en permanentes.

Por años la planificación para el desarrollo nos ha provisto esquemas incomprensibles o utópicos desde el punto de vista de su factibilidad técnica e inconducentes desde el punto de vista de su viabilidad política. Un cambio de enfoque implica necesariamente el máximo acopio de información con vistas a ser utilizada en la evaluación de sectores o áreas geográficas de máximo impacto socioeconómico y razonable control en términos temporales y de recursos. Esto no debe interpretarse como negación de la utilidad del planeamiento macroeconómico de mediano y largo plazo. Tanto los relojes como los calendarios sirven el propósito de medir el tiempo y sin embargo, debemos valernos de ambos. Del mismo modo, necesitamos conocer dónde estamos y qué podemos hacer hoy en relación con el desarrollo, y en consecuencia resultan imprescindibles los planes anuales comprensivos. Por otra parte, los programas sectoriales multi-anales y los planes de mediano plazo pueden indicarnos en qué dirección debemos movernos y qué intentamos lograr. Ellos fijan nuestro horizonte temporal, estabilizan expectativas y determinan de qué

modo serán asignados los recursos a través del tiempo. Este enfoque integrado de la planificación puede "cerrar la brecha que existe frecuentemente entre planes agregados de mediano plazo, por una parte y proyectos, presupuestos y política económica, por la otra". 31/

Se ha dicho que "en el contexto de países en desarrollo, política y administración son instrumentos interrelacionados de acción susceptibles en alguna medida de manipulación y control deliberados". 32/ Pero esta posibilidad se verá disminuída cuanto más ambicioso el ámbito de indagación social y menor la cantidad de variables e información considerados en el proceso de planificación.

31/ Waterston (1967), op. cit., p. 15. Quizás este enfoque pueda interpretarse como intento de reconciliar el modelo de decisión racional-comprehensivo y el enfoque incrementalista de Lindblom basado en comparaciones sucesivas limitadas. Véase Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'", Public Administration Review, Vol. 19, 1959.

32/ Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration", en Montgomery y Siffin (eds.), op. cit., p. 65.

