

LA PLANIFICACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: UNA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

RICARDO CIBOTTI Y FRANCISCO WEFFORT *

1. PLANTEO DEL PROBLEMA

Los países latinoamericanos enfrentan desde las décadas posteriores a 1930 una problemática de desarrollo que ha tenido, entre otras, la consecuencia de acentuar su característica de economías mixtas. La participación del estado en la generación del producto nacional bruto ha crecido casi sin intermitencias. Dicha participación, si se la enfoca en términos del proceso de desarrollo, revela una importancia aún mayor que la derivada de la sola composición sectorial del producto.

Al romperse las bases que sustentaban el "crecimiento hacia afuera" y ante la necesidad de reacondicionar la economía para ajustarse a otro modelo de crecimiento, el estado tuvo no sólo que responder con una política económica que fomentara la industrialización y la sustitución de importaciones, sino que debió tomar a su cargo la realización de actividades esenciales para acelerar el ritmo de crecimiento. Constituyen ejemplo de esto las industrias básicas, la creación de infraestructura económica y social para lograr una mejor integración nacional y para atender a las crecientes demandas de servicios sociales de la población que se concentra en núcleos urbanos y crece a tasas nunca igualadas.

En este proceso, los países latinoamericanos han tenido éxitos y fracasos, en algunos la sustitución de importaciones ha sido acelerada y ha llegado a niveles elevados, en otros es todavía incipiente. El cambio de la infraestructura ha sido rápido en algunas

* Los autores son funcionarios del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Las ideas, comentarios y reflexiones contenidas en este trabajo son de responsabilidad personal de los autores y no comprometen a la mencionada institución.

épocas, en especial en aquellas en que se presentaban buenas condiciones del comercio exterior. En otras prácticamente nulo, pero en general existen aún grandes problemas que se reflejan en vastos territorios no incorporados a la economía nacional, en sistemas educativos a veces anacrónicos frente a la realidad social de los países, en sistemas de tenencia de la tierra con franco predominio del latifundio y minifundio, en concentraciones urbanas con áreas periféricas de bajísimas condiciones habitacionales, en provisión de insumos difundidos (transporte y energía) que suele acusar grandes deficiencias, etcétera.

Esta situación, sintéticamente esbozada, impone un enfoque especial de la economía pública de nuestros países frente al problema del desarrollo. No se debe visualizar al proceso de ingresos y gastos públicos como un mecanismo que tiende a producir un impacto determinado en la demanda global efectiva de un país, sino que, dentro de los plazos menores posibles, debe además propender a una nueva distribución del ingreso y la riqueza, a una mayor satisfacción de las demandas sociales y a un nivel y diversificación de la producción que consulte la problemática del desarrollo económico y social de América Latina.

En otras palabras, el estado no sólo tiene que crear condiciones propicias para el incremento y diversificación de la producción y asegurar una mejor distribución del ingreso, a través de las medidas de política económica. Paralelamente a esto y mediante actividades que toma directamente a su cargo, tiene que producir bienes y prestar servicios a un nivel y con una composición tal que se constituya en uno de los principales factores del proceso de desarrollo.

El desarrollo económico y social de los países de economías mixtas de América Latina impone al estado una condición adicional a la de orientar y rectificar el proceso económico que resulta de la acción de las fuerzas que concurren al mercado. Esta condición adicional se puede sintetizar en la acepción de "estado productor", para contraponerla a la de "estado consumidor" que subyace en la concepción de la teoría liberal de la función del estado.

El estado como productor debe responder a los requerimientos del proceso de desarrollo como cualquier otro sector de la economía. Por un lado se necesita que su eficiencia, en las actividades de producción, sea la mayor posible, en otras palabras que lleve a cabo esta función con la máxima productividad. Por otro, el resultado de su actividad de producción, es decir, el volumen y composición de los bienes y servicios que pone a disposición de la comunidad, deben ser tales que respondan a las necesidades del

desarrollo del país, o lo mismo, que aseguren el máximo crecimiento de los demás sectores y de la economía en su conjunto. De la misma forma, el proceso de ingresos y gastos públicos, además de cumplir con los requisitos que le impone la política fiscal en el proceso de desarrollo, tiene también que dar satisfacción a las dos condiciones apuntadas.

La introducción, en forma explícita, de estas dos condiciones en el proceso de planificación del desarrollo, implica completar los análisis que se requieren para el diseño de la política fiscal con un enfoque de los ingresos y gastos públicos desde el punto de vista de la capacidad de oferta de bienes y servicios del estado.

Si definimos al sector público como el mecanismo que tiene a su cargo la producción de bienes y servicios públicos, una tarea sustantiva de la planificación del desarrollo consiste en establecer los requerimientos que el proceso de desarrollo impone al estado, en términos de producción de bienes y servicios, y la forma en que se darían satisfacción a dichos requerimientos, desde el punto de vista de la capacidad de oferta de este sector.

Esta tarea sustantiva es la que define la problemática esencial de la planificación de las actividades directas del estado o planificación del sector público.

Además, es necesario realizar una prueba de coherencia del plan de desarrollo, en el sentido de analizar los requerimientos de actividades públicas de dicho plan y las "capacidades" del sector público para satisfacerlas. Esto supone, por un lado, la individualización de los factores que podrían oponerse a la realización de una política del gasto público consecuente con el proceso de desarrollo y por otro, el conocimiento, hasta donde sea posible, de la modalidad de la incidencia de los mismos.

Estos factores pueden agruparse en dos categorías. En primer término se destacan aquellos que pueden ser manejados dentro del proceso de planificación del sector público, es decir que forman parte de su problemática específica. El plan del sector público los incluye, evaluando el grado de incidencia en su capacidad, además de sus modalidades y diseñando procedimientos para neutralizarlos. Estos procedimientos forman parte de la mecánica del proceso de planificación y conforman también algunos de sus objetivos.

Pertenecen a esta primera categoría factores tales como los recursos comprometidos por decisiones previas al plan, cuyo destino puede no contemplar las prioridades de actividades públicas; la afectación específica de ingresos del sector público que podría

implicar una orientación del financiamiento a ciertas actividades cuya expansión no se estime imprescindible y debilitar otras más importantes; la capacidad operativa de algunas entidades públicas inconsecuentes con las responsabilidades que deben tomar a su cargo en la ejecución del plan; los déficit de mano de obra calificada que restan eficiencia y calidad a los servicios públicos, etc.

En segundo lugar, se encuentran factores de una índole tal, que escapan a la posibilidad de un tratamiento directo en la mecánica del proceso de planificación del sector público.

Estos factores pueden ser enfocados desde dos puntos de vista. Unos se relacionan con la adopción de decisiones por parte de los grupos sociales que controlan al estado y que de algún modo envuelven a los demás grupos. Otros se vinculan a su estructura institucional-administrativa. Ambos aspectos son tratados separadamente en las dos secciones de este trabajo. Aunque ambos puntos de vista son complementarios, conviene separarlos a los efectos de una mayor claridad en la exposición.

La naturaleza social y política de estos factores explica su exclusión de los marcos metodológicos de la planificación del sector público. Por lo tanto se hará aquí una descripción y análisis de los mismos, con una perspectiva más bien sociológica que económica.

Entendemos que es peligroso esbozar procedimientos de selección de metas y medios, es decir una técnica de planificación, si no se analizan las condiciones sociales que imperan en el campo de aplicación de esta técnica, pues dichas condiciones pueden entorpecer la práctica de la planificación¹.

Esto, que indica la necesidad de una conciencia realista por parte del planificador, se basa en la consideración de que el estado en América Latina se aleja, en forma acentuada, de la situación que teóricamente se puede presuponer en las técnicas de planificación. Los estados latinoamericanos no son tecnocráticos y tampoco constituyen excepciones a la condición de subdesarrollo, en su acepción más general y comprensiva.

El conocimiento, más profundo y sistematizado posible, de las características sociológicas del estado facilita la ampliación de horizontes del planificador y tiene la utilidad de ayudar a la aplicación de los conceptos y criterios que conforman la técnica de planificación. Además, este conocimiento se traducirá, sin duda, en

¹ Este problema puede ser considerado desde otro punto de vista, el que incluya las condiciones sociales en el ámbito de la planificación. No se adopta este enfoque pues se considera que las técnicas y prácticas usuales de la planificación se circunscriben a un instrumental que opera solamente en el campo específico.

una actitud que transforme al planificador en un factor positivo para el perfeccionamiento del estado, por caminos que rebasan su propio campo metodológico.

El análisis de estos factores es una tarea compleja que requiere estudios e investigaciones, muchas de ellas aún no realizadas. Los obstáculos que éstos pueden constituir para la planificación no se salvan con un conocimiento general de los mismos, ya que están asociados a las características de cada país y a su formación histórica.

Por lo tanto, la finalidad principal de este trabajo se orienta más bien a un llamado de atención sobre este tema que a un planteamiento que incluya vías de solución y los procedimientos respectivos.

Las afirmaciones que se exponen en los puntos siguientes no tienen la intención de ser proposiciones científicas comprobadas. Deben ser consideradas como una perspectiva hipotética que permite el planteo de un problema real, el cual debe investigarse en cada caso. Aún más, esta perspectiva solamente tendrá en cuenta ciertos aspectos sobresalientes para los cuales se puede utilizar algún tipo de conocimiento disponible.

En consecuencia, en las páginas siguientes se hará un intento de vincular la problemática de la planificación del sector público, con las condiciones y características relevantes que presenta el estado en América Latina, desde un punto de vista principalmente sociológico y con referencia a su evolución histórica.

2. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA PLANIFICACIÓN

Entre los diversos motivos que hacen necesario el estudio de estas relaciones se destaca el de la inadecuación del estado, como una institución social que centraliza el proceso de adopción de decisiones a los actuales requerimientos que le impone una economía mixta en proceso acelerado de desarrollo. La validez de esta hipótesis justifica el enfoque dado a este trabajo y en particular a los planteamientos realizados en la conceptualización del estado productor².

Debe tenerse en cuenta que tanto la planificación general como la del sector público se encuentran en un contexto donde exis-

² Ver RICARDO CIBOTTI: *Un enfoque de la planificación del sector público*. Mimeografiado para el Programa de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1965.

te una ambigüedad que debe ser resuelta, en parte, por la acción de la planificación misma.

Este sector, por un lado, es considerado como uno de los principales factores capaces de dinamizar la economía e impulsar el desarrollo y por otro constituye una institución social que aún no está plenamente en condiciones de jugar el papel que la planificación le otorga.

La eliminación de esta ambigüedad debe abordarse con un amplio conocimiento de las diversas dimensiones de la estructura del estado en sus aspectos no sólo económicos, sino también administrativos, políticos, sociales, etc.

Para ello nos limitaremos, atendiendo a lo apuntado en la introducción a este trabajo, a discutir los rasgos esenciales del estado productor y a analizar muy sintéticamente la formación histórica del estado en América Latina, restringiéndonos al marco de referencia que plantea la planificación del sector público.

a) *Rasgos esenciales del estado productor*

1) *Consideraciones generales sobre el concepto de estado*

Sin pretender presentar una definición sociológica del estado, dado que son variadas las interpretaciones que existen sobre esta materia, se estima conveniente destacar aquellas características, que, según las más diversas teorías, le son esenciales.

Es imposible admitir la existencia del estado sin que se reconozca algún grado, socialmente significativo, de legitimidad de los mandatos o imperativos que de él emanan. Esta legitimidad se puede expresar en términos de la atención que el estado intenta poner en la consecución de los intereses y aspiraciones de la comunidad toda. Aunque debe destacarse que la interpretación de éstos está vinculada con la extrapolación de los intereses particulares de la clase o grupo social que controla el poder político.

De esto se desprende que la legitimidad del estado nunca es absoluta, y por lo tanto éste requiere algún tipo de coerción para imponer sus decisiones sobre el conjunto de la sociedad.

Como se insinuó en el párrafo anterior, en el estado existe una ambigüedad que se traduce en la definición de los intereses sociales generales. De un lado, el estado entiende interpretarlos para obtener así el consenso que necesita para imponer sus decisiones y justificar la coerción que ejerce. Por otra parte, es prácticamente inconcebible que no extrapole ciertos intereses particulares o de grupo y los generalice como representativos de los de la comunidad toda.

Dentro de los límites que permite esta ambigüedad, la planificación podría visualizarse como una de las formas que permitiría otorgar racionalidad a la acción del estado. En un estado moderno, esta racionalidad se encuadra en la atención de intereses y aspiraciones definidos por un proceso de desarrollo económico y social que tienda a la concreción de estructuras sociales y económicas que aseguren el crecimiento sostenido y la distribución más equitativa posible de sus logros. La racionalidad mencionada encontraría su expresión más cabal en una técnica y en un proceso de planificación del desarrollo, como instrumentos fundamentales de la adopción de decisiones por parte del estado.

2) *Características del estado productor*

Es difícil plantear en unos pocos párrafos un análisis exhaustivo de estas características. Tampoco es posible eludir el problema, toda vez que nuestra hipótesis de trabajo contempla la adecuación del estado en América Latina a los actuales requerimientos del desarrollo según una visión que incluya la evolución histórica de la formación del estado. Esta evolución, en su expresión más general, significa el paso de un estado de tipo liberal a otro que funciona en una economía mixta.

Por estas razones, nos limitaremos a una caracterización que solamente toma en cuenta algunos aspectos que se relacionan con las decisiones de índole económica que adopta el estado.

El estado de tipo liberal presupone que la concurrencia libre de las fuerzas al mercado asegura, en último término, la elevación del bienestar general. En consecuencia su actitud esencial es concebida para asegurar dicha libre concurrencia.

Dentro de este enfoque, toma a su cargo la realización de las llamadas acciones directas del estado y también establece regulaciones. Pero tanto unas como otras tienen por finalidad mantener y reforzar la economía de libre competencia. De este modo, dicta leyes antimonopólicas, de protección industrial; presta servicios públicos como la provisión de agua, realiza la explotación de ciertas riquezas naturales, etc.

El estado en una economía mixta agrega nuevas dimensiones a las ya mencionadas. Por un lado, toma a su cargo nuevas funciones de producción, como por ejemplo la prestación del servicio de transporte, la producción de bienes para el mercado, la formación de capital en diversos sectores, etc. Por otra parte, continúa con aquellos servicios propios de un estado de tipo liberal como la administración general, el mantenimiento del orden público,

la administración de justicia, la defensa nacional, etc. A su vez extiende el ámbito de las regulaciones a través de medidas de política económica. Pero tanto a las nuevas funciones como a las tradicionales las vincula a una política de desarrollo que pretende traducir, lo más fielmente posible, los intereses generales de la sociedad. De esta manera el estado, en una economía mixta, no reconoce una necesaria coherencia entre el libre juego del mercado y los intereses sociales generales³. Esta política de desarrollo se expresa comúnmente en términos de un aumento de la disponibilidad de bienes y servicios, de una distribución lo más equitativa posible de los sacrificios que implica el proceso de desarrollo y de las medidas indispensables para asegurar la continuidad del mismo⁴.

Cuando el estado pasa a asumir estas funciones y a concebir sus decisiones de esta manera, pierde la connotación de estado consumidor, por excelencia, que está esencialmente vinculada al modelo liberal y tiende a transformarse en un estado productor, con relación al cual hemos enfocado la planificación del sector público.

Entre las funciones que abarca el estado productor, que ya han sido mencionadas más arriba, se distinguen aquellas que denominamos de producción para el mercado y prestación de servicios económicos, debido a su carácter estratégico en la política de desarrollo actual de la América Latina.

El estudio de los rasgos esenciales del estado en estos países conviene circunscribirlos a la adopción de decisiones en el área de estos tipos de acciones y enfrentarlos a los aspectos salientes de su formación histórica y conformación actual, desde el punto de vista sociológico.

b) Las características de la formación histórica del estado en América Latina

El estado, en los países latinoamericanos, surge en una época en la cual la teoría liberal estaba en plena vigencia en el mundo y ofrecía logros positivos, en términos del ajuste de la economía a los requerimientos del desarrollo "hacia afuera". Las nuevas condiciones económicas exigen del estado esfuerzos de adaptación

³ Esta idea ha sido desarrollada por diversos autores, entre los cuales se destacan Raúl Prebisch, Celso Furtado, G. Myrdal y en publicaciones de la CEPAL.

⁴ Debe destacarse que las diferencias entre el estado de tipo liberal y estado productor que se han esbozado exageran conscientemente las situaciones reales con el ánimo de clarificar lo específico de cada uno.

que conducen a su transformación, para conformarse a sus funciones de productor.

En la actualidad los estados de los países latinoamericanos presentan una estructura formal que responde, con bastante exactitud, a las características del estado productor. Son numerosos los países que cuentan con entidades estatales encargadas del transporte ferroviario, marítimo y aéreo; con organismos de promoción agrícola e industrial; con bancos que financian las actividades de diversos sectores; con plantas e instalaciones siderúrgicas y metalúrgicas, etc.

Sin embargo, no se observa claramente que los instrumentos que implican estas funciones se utilicen, con toda la intensidad posible, para dinamizar y desarrollar la economía. Pareciera que el espíritu de la teoría liberal indujera, en lo sustancial, la adopción de decisiones. En muchos casos dichos instrumentos se utilizan para atender intereses no definidos en un amplio marco de desarrollo, sino restringidos a aquellos de algunos grupos sociales entre los cuales se destacan los que ya detentaban el poder en la época del estado de tipo liberal. Pareciera que no existe la transformación necesaria en las actitudes de los grupos dominantes, acorde con la idea de un estado desarrollista en una economía mixta.

Intentaremos mostrar que esto se relaciona estrechamente con la formación histórica del estado.

El meollo de la cuestión consiste en explicar las razones que, por un lado, determinaron el cambio en la estructura formal del estado y que, por otro, permitieron la permanencia de los mismos grupos sociales en el control de los mecanismos de adopción de decisiones. Esta explicación debe remontarse a algunas características del estado del tipo liberal que surgen de los movimientos de independencia de los países latinoamericanos, se concretan en el curso del siglo XIX y perduran hasta las primeras décadas del presente.

A diferencia de Europa, nuestros estados no resultaron de la ascensión al poder de clases industriales que dinamizaron la economía, transformando las estructuras agrarias de tipo feudal y al mismo tiempo ampliaron el ámbito del mercado nacional.

En América Latina el proceso es diferente. Se trata más bien de un proceso gradual (a veces cruento) de adaptación del aparato institucional a un complejo de actividades económicas, cuya finalidad estaba mucho más vinculada al mercado externo que al

interno. Dado que aquél ofrecía mejores condiciones para dinamizar la economía, el estado se conforma según el patrón de comportamiento que le impone el sistema de comercio internacional, basado en el libre cambio y en la división internacional del trabajo, según las ventajas comparativas que se presentaban en la época.

Sin embargo, en lo interno, este estado no tenía como objetivo fundamental una extensión del mercado, ni una amplia participación política de la sociedad. El carácter liberal democrático del estado se restringía a los grupos sociales más poderosos, vinculado al exterior, y cuya fuerza se apoyaba principalmente en la estructura de la propiedad agraria y de otros recursos naturales, como la minería según los países. La tierra se concentraba en pocas manos y esto no impedía atender la creciente demanda externa ⁵. En general, el régimen de propiedad de los recursos naturales más productivos (tierra y minas) determina una relación de poder de tipo oligárquico que, derivada de la época colonial, no sufre transformaciones sustantivas durante el proceso de consolidación institucional.

La transición hacia un estado de economía mixta se realiza desde las primeras décadas del presente siglo, fundamentalmente inducida por factores externos. La crisis de los años treinta significa, entre otras cosas, la redefinición del sistema de relaciones comerciales entre los países y particularmente para las economías monoexportadoras latinoamericanas un brusco deterioro de su comercio internacional. La dificultad para exportar implica una dificultad paralela para importar; se hace necesario, en consecuencia, intervenir en dicho comercio mediante regulaciones que abarcan aranceles aduaneros y controles de cambio. Pero se produce una filtración hacia los aspectos internos de la economía y aparecen así otras necesidades de intervención, como por ejemplo en la comercialización de los productos agrícolas, en el manejo de la política monetaria, etc. A su vez, desde esa época se paraliza o disminuye considerablemente la corriente de capitales extranjeros y ésta circunstancia impone al estado la atención del crecimiento de los servicios básicos y de la infraestructura económica.

La sustitución de importaciones, que adquiere el carácter imprescindible no sólo para promover el desarrollo sino para, en muchos casos, sostener la actividad económica, es realizada en

⁵ La aparición de las modernas tecnologías agrícolas es posterior y la productividad dependía principalmente de las condiciones naturales del recurso tierra.

parte por el estado, en especial en actividades que requieren inversiones cuantiosas e indivisibles.

En este período, el proceso de urbanización se acrecienta, se desarrollan en consecuencia las actividades de servicios y los países latinoamericanos dan un impulso, a veces poderoso, a la industrialización.

Las fuerzas sociales que aparecen en este contexto no son lo suficientemente poderosas para cambiar, en lo esencial, las bases estructurales del estado. Tal vez esto se deba a que el factor dominante del cambio operado fue un elemento exógeno, para el cual hubo una respuesta de los mismos grupos tradicionales pero que evidentemente no socavaron su posición de privilegio. En muchos casos las nuevas actividades surgieron como complemento de la actividad económica básica que sigue vinculada al comercio exterior, de modo que en lo interno la situación que presentaba el estado no ha sufrido modificaciones sustantivas.

En este contexto el estado constituyó, hasta cierto punto, un instrumento para la adaptación de los grupos tradicionales a las nuevas condiciones económicas, pero sin que se modifique el esquema básico que sostiene las decisiones de política; en otras palabras, sin generalizar y racionalizar los intereses de la comunidad.

Sin embargo, en la actualidad, las presiones sociales son cada vez más poderosas y la planificación tiende a constituirse en una exigencia para la conformación de la acción económica del estado.

La revolución de las aspiraciones que determinan dichas presiones impulsan cambios en la concepción de los intereses que inspiran las decisiones políticas de los gobiernos. Los grupos sociales que controlan el poder no tienen ya la homogeneidad que podría inferirse según lo expuesto en las páginas anteriores y en consecuencia existen condiciones para que la planificación, mediante una estrategia acertada, cumpla una función importante en la orientación de la política económica y social de los países latinoamericanos.

Se debe tomar con cuidado un excesivo pesimismo que se traduciría en la extrapolación de las condiciones históricas descritas anteriormente. Sin embargo, el conocimiento de las mismas puede servir para definir una perspectiva de acción para el planificador.

3. ASPECTOS INSTITUCIONALES-ADMINISTRATIVOS Y LA PLANIFICACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Como se verá en los párrafos siguientes, ciertos rasgos del proceso de formación del estado, descritos anteriormente, se traducen en características importantes de la estructura administrativa actual.

La excesiva ponderación de los intereses de los grupos que controlan la orientación de la acción estatal crea condiciones que dificultan la organización (estructura y funciones) del aparato administrativo del estado, según criterios que consulten intereses más amplios. Se puede, por ejemplo, establecer una vinculación entre las actitudes de estos grupos y la presencia de ciertos hábitos de tipo tradicionalista en la administración pública.

El mencionado proceso de adecuación del estado a las nuevas condiciones económicas determinó la creación de organismos públicos y de funciones adicionales en las entidades que lo conformaban, sin una redefinición comprensiva del papel del estado productor. Esto trae como consecuencia una estructura administrativa que contiene duplicación de funciones, desequilibrios entre el cuerpo administrativo central y las entidades autónomas, multiplicación de controles en algunos casos y ausencia de los mismos en otros, etc.

En efecto, la estructura administrativa actual del estado refleja a través de normas y patrones de comportamiento las vicisitudes por las cuales éste ha pasado, pero esta estructura adquiere siempre algún grado de autonomía y tiene reacciones propias frente al máximo nivel de decisiones políticas.

Sería un error afirmar que la administración pública es solamente un mecanismo de ejecución de la política del gobierno y de aplicación de normas de administración, sino que ella adopta alguna posición, a veces pasiva, frente a estas normas y políticas. Más aún, la estructura administrativa como tal no es insensible a las nuevas actitudes sociales y políticas aunque no se hayan convertido en orientaciones del gobierno.

Es esta relativa autonomía la que permite al planificador definir una estrategia que sea capaz de movilizar algunos sectores de la administración pública para acelerar el proceso de planificación.

Es conveniente por esto tratar por separado los aspectos institucionales y administrativos del estado, para poder conectarlos con

mayor facilidad a la planificación del sector público y analizar en qué forma operan y la condicionan.

a) *Actitudes de la burocracia*

Interesa analizar en primer lugar las actitudes de la burocracia frente a la planificación, para estudiar las posibilidades de la movilización apuntada.

Para examinar estas actitudes conviene remitirse a las relaciones entre el comportamiento de algunos estratos sociales y el proceso de formación del estado.

En este sentido es esencial admitir que el empleo público ha constituido, para ciertos sectores sociales, un expediente para ampliar su participación en el producto, difícil de conseguir fuera de la administración pública. Esto obedeció, principalmente, a la gran concentración de la propiedad característica de estos países, lo que obviamente no facilitaba otras formas alternativas para esa participación.

En diversas épocas, según los países, las clases medias, en busca de un aumento de su participación tanto en el ingreso como en el campo político, acceden a la burocracia, a veces estructuradas como fuerzas que emprenden esfuerzos ideológicos de prestigiar la función pública. En países como Chile, Uruguay y Argentina se observan movimientos políticos que intentaron incluso compatibilizar en esta forma las aspiraciones de las clases por aumentar su participación económica y su participación política.

Más aún, la falta generalizada de estructura de pequeña propiedad significativa para el proceso económico no permitió otra alternativa a las capas medias para acceder a los poderes políticos de decisión. Pero este acceso fue sólo parcial ya que estos sectores, por la razón mencionada, no tenían la fuerza necesaria para imponer condiciones propias.

Dentro del marco de esta limitación general, se pueden comprobar actitudes contrapuestas de la burocracia. En un extremo es posible concebir un aparato burocrático que haya perdido completamente su dinamismo y opere de manera totalmente pasiva frente a cualquier tipo de política gubernamental. En el otro extremo, se puede admitir la existencia de sectores dinámicos, con enfoques propios de los problemas nacionales, que sean sensibles a la racionalización de la acción del estado. En otras palabras, la burocracia debe ser considerada a estos efectos como

un "conjunto social", a pesar de que sus participantes pueden no tener clara conciencia de esta condición y de que además es amorfo en el sentido que constituye un corte más bien vertical de las distintas capas sociales.

Pero este conjunto social tiene sus propios intereses que frecuentemente no sobrepasan el ámbito individual y, además, debido a sus mismas funciones, está en contacto con las necesidades generales del país, a las que teóricamente debe dar satisfacción a través del estado. La influencia relativa que el interés individual y el social tienen sobre la acción de la burocracia depende de condicionantes entre los que se destacan la conformación del empleo público y el acceso al mismo y de las ideologías vigentes sobre el papel del estado en el proceso de desarrollo.

Un análisis dirigido en este sentido permitiría individualizar dentro de la burocracia factores que constituyan elementos de resistencia o coadyuvantes del proceso de planificación.

Un ejemplo es el caso de Brasil, donde sectores importantes de la burocracia civil y militar han tenido destacado papel en la definición de las funciones del estado en el proceso de desarrollo. Hacia la década de los treinta, cuando se acelera la transición hacia un estado de economía mixta, ingresan a la burocracia individuos provenientes, en general, de los sectores de clase media tradicional. Este acceso les permite mantener su prestigio relativo dentro de la sociedad, debido a que consideraban a la función pública compatible con una escala de valores conformada según patrones tradicionales y con pretensiones aristocráticas de comportamiento. Esta actitud favoreció la dignificación de la función pública, la independizó en cierta medida de la tutela de los poderes políticos y la acercó a los intereses generales de la Nación.

Un caso contrario sería el derivado de la carencia de un sistema nacional de admisión y promoción de los agentes del estado, al cual se asocie un manejo del empleo público con un sentido electoralista. En estas condiciones se puede fomentar en el funcionario una visión de su actividad que lo aleje de actitudes de servicio público y de otras orientadas por el interés general.

Si se parte del supuesto de que la burocracia no es inerte frente a los problemas nacionales, la estrategia de la planificación debe contemplar la posibilidad de ofrecer a este "conjunto social" una visión sistemática de dichos problemas, que al mismo tiempo sirva para darle contenido a su acción y sentido a su posición en la comunidad, tanto individual como de grupo.

b) *Las empresas autónomas*

La creación de este tipo de entidades es característica de la aludida transformación del estado y por medio de ellas se pretendió dinamizar la economía. Es conveniente, por lo tanto, efectuar un análisis, aunque sintético, del proceso de formación de estas entidades y de su situación actual para estudiar la incidencia que tienen en la racionalización de la política de las actividades públicas.

La creación de estas entidades no respondió en general a una problemática integral de desarrollo, sino más bien fue inspirada para manejar situaciones particulares y de coyuntura. Así, frente a una nueva necesidad que revestía algún carácter crítico, por ejemplo el fomento de la producción interna de un bien importado, se recurría a la creación de una nueva empresa pública que tomara a su cargo la solución directa o indirecta del problema. Además existía el reconocimiento, por parte del poder político, de la ineficiencia de los organismos centralizados tradicionales y la desconfianza en la posibilidad de un mejoramiento efectivo de éstos. Había por lo tanto una intención, muchas veces coronada por el éxito, de dinamizar la administración pública. Pero estas razones determinaron, en general, que el mecanismo de coordinación entre ellas y los organismos centralizados fuese muy débil, y muchas veces se desconoció a dicho mecanismo, como una forma de asegurar la eficiencia.

Sus éxitos relativos han favorecido su proliferación, de modo tal que frente a nuevos problemas el estado ha respondido en general con la creación de organismos de este tipo. Actualmente estos adquieren una importancia sustantiva en el proceso de desarrollo. Están a su cargo actividades vinculadas a la infraestructura económica y social, a la sustitución de importaciones, a la producción de insumos difundidos, a la comercialización de productos básicos, etc.

Por estas razones, es decir por su carácter de instrumentos estratégicos en el proceso de desarrollo, deben ser objeto de una coordinación que no anule su dinamismo pero que los conduzca por caminos compatibles con la política general de desarrollo y con actividades complementarias que se llevan a cabo en otros sectores de la economía.

Este conjunto de instituciones tiene, entre otras, dos características comunes de significación para el proceso de planificación. Por un lado gozan de un sistema de ingresos que les permite una

gestión financiera un tanto desvinculada del sistema impositivo y otras formas de recaudaciones del tesoro nacional, lo que evidentemente les facilita su acción, dado que en general esos ingresos suelen ser menos afectados por las variaciones de coyuntura que el sistema impositivo. Por otro lado, gozan de una mayor independencia en cuanto a las regulaciones y controles de las contadurías nacionales y de los parlamentos.

Generalmente estas instituciones están vinculadas al poder central a través de un ministerio mediante el expediente de colocar al ministro correspondiente en la presidencia de la junta directiva de la entidad. En otros casos la vinculación se hace directamente con el presidente de la República al cual se subordina la máxima autoridad del organismo.

Estos tipos de entidades han surgido, en muchos casos, como desprendimiento de algunas de las funciones de organismos centrales, sin que éstas se hayan eliminado totalmente entre las tareas de dichos organismos. Es decir, este proceso de creación de nuevas entidades no fue acompañado de una clara redefinición de funciones. Se presenta en consecuencia una forma de duplicación que además de sus inconvenientes relativos al aumento general de los costos de la administración, dificulta la asignación de responsabilidades en la formulación y ejecución de los planes. Esta situación puede llegar a ser una fuente de conflictos en el sentido de que varias entidades públicas, con funciones que se superponen aunque parcialmente, pueden adoptar políticas distintas o aun contrapuestas.

Otra característica que se observa en la generalidad de estas instituciones es que operan dentro del sector público como "feudos" de sus respectivos cuerpos directivos. El prestigio que tienen dentro de la administración pública, el tipo de problema que enfrentan, la relativa estabilidad de sus funcionarios y el relativo mayor volumen de recursos le permiten mantener una posición de independencia frente a los organismos centrales tradicionales, más allá de los límites fijados por la ausencia de ciertos controles contables y parlamentarios. Muchas veces la posición de poder de sus ejecutivos es más efectiva que la de los ministros que presiden las juntas directivas.

De lo anterior se desprende la necesidad de establecer en la base misma de la reforma administrativa una clara definición de responsabilidades para evitar la superposición de funciones y para institucionalizar los mecanismos de coordinación adecuados a los fines de la planificación.

Por otra parte, al aumentar considerablemente el número de estas entidades autónomas se perdieron algunas de sus ventajas comparativas frente a los organismos centralizados. Así, por ejemplo, la posibilidad de contratar personal con sueldos superiores a los de los organismos centrales permitió la formación de cuadros técnicos completos y eficientes, generalmente drenándolos de estos organismos. Pero en la medida en que se multiplicaron estas posibilidades, la carencia de recursos humanos de alta especialización determinó que la competencia por personal técnico se concentrara entre los mismos organismos autónomos. Además, la proliferación apuntada, que ha respondido a situaciones de coyuntura, explica la pérdida de prestigio de algunas de estas entidades en el transcurso del tiempo y la consiguiente "burocratización" de las mismas.

El sistema de financiamiento de estos organismos ha sufrido también un tipo de regulación originada por la situación inflacionaria de muchos de los países de la región. Las tarifas y los precios de los bienes y servicios que producen se mantienen por debajo del nivel general de precios o no aumentan en la misma proporción como una medida de contención del proceso inflacionario. Esto resulta en una tendencia hacia el déficit de explotación o por lo menos a no obtener las utilidades necesarias para reponer e incrementar el capital instalado.

La coordinación que se postula en este punto debe entenderse no sólo como un mecanismo formal, que puede llegar a inmovilizar estos centros dinámicos de la administración pública, sino más bien como un proceso de tipo político-administrativo que conduzca a la necesaria unidad de concepción que requiere la política de desarrollo.

c) *El manejo de la oferta de empleo público*

Se observa que la administración pública aparece como una importante fuente de empleo, particularmente en aquellos países con un bajo nivel general de ocupación y cierto grado de estancamiento económico. En estos casos, un proceso acelerado de urbanización conduce a que un gran porcentaje de la población económicamente activa pueda manejarse políticamente, lo que se facilita por la capacidad que tiene el estado mismo de ofrecer empleo. Por otro lado, este manejo se ve favorecido por la permanencia de ciertos hábitos tradicionales que no establecen diferencias nítidas entre la función y la persona encargada de llevar-

la a cabo. Como ejemplo, pueden mencionarse costumbres de tipo paternalistas en la relación de empleador a empleado.

En efecto, en algunos países estas costumbres tradicionales implican además de la "feudalización", comentada en el caso de las entidades autónomas, una "política de clientela" de vastas proporciones. En estas condiciones es normal que el empleo público constituya una importante fuente de prestigio personal para aquellos que están en situación de ofrecerlo, de modo tal que el ejercicio de este manejo es un medio para obtener poder político o para preservarlo.

Este manejo que se puede considerar común entre los cuadros políticos asociados al gobierno asume una importancia particular, desde el punto de vista de la programación, cuando es practicado por los máximos ejecutivos políticos del país. En estos casos dicho manejo puede ser una de las causas principales del exceso de personal en la función pública, cuyas características se analizarán en el punto siguiente.

Situaciones como las anteriormente descritas son condicionantes de importancia para la estructuración del gasto público, tanto porque pueden llevar a rebasar los límites previstos para la admisión de personal, como porque pueden ejercer presiones sobre aspectos tales como nivel de salarios, condiciones de trabajo, beneficios sociales, etc. Además constituyen elementos que dificultan la operatividad de una reforma de la administración, especialmente en lo relativo a la implantación de sistemas de admisión y promoción de personal.

La planificación que inevitablemente tiende a la reducción del uso arbitrario del poder que implica el manejo antes indicado, encontraría en ciertas circunstancias resistencias más o menos considerables.

d) *Exceso de personal*

El exceso de personal que sobrecarga a la administración pública de los países latinoamericanos presenta algunas características interesantes de destacar a los efectos de este trabajo.

En general, esta situación, que en términos económicos se asimila al concepto de desocupación disfrazada, está, tal como se dijo, estrechamente vinculada a que tradicionalmente en nuestros países el aparato administrativo es una fuente importante de empleo, situación que se agrava con el estancamiento económico y con la concentración demográfica en los núcleos urbanos, en especial en las ciudades capitales.

Este exceso de personal, que opera a todos los niveles de la administración, parece más notable en aquellas funciones administrativas generales y, dentro de ellas, en los cargos de menor jerarquía, es decir, en la base de la administración pública, lo que lógicamente significa una plétora de personal de muy bajas calificaciones técnicas. Esta situación tiene algunas conexiones obvias con ciertos rasgos de la política en la mayoría de nuestros países. Así se observa, por ejemplo, que los cambios de gobierno operan ensanchando la base del empleo público y removiendo funcionarios de alta jerarquía, lo que tiene una influencia doblemente negativa en la calidad de la administración pública, pues además de agravar el problema del exceso de personal imposibilita una continuidad en la función técnica del estado.

Dentro de las múltiples consecuencias que tiene este fenómeno en relación a la planificación merece destacarse, además, su efecto contraproducente sobre los costos generales de la administración, y una tendencia hacia un desequilibrio en la estructura del gasto público. La baja calificación técnica que acompaña al exceso de personal, como se puntualizó anteriormente, y el hecho de que este fenómeno se concentre en ciertos tipos de instituciones que cumplen funciones de administración general, no conectadas directamente con la prestación de servicios con algún grado de especialización o con la producción de bienes, implica una mala distribución del gasto. Ejemplos de este tipo se encuentran comparando los gastos de la administración general del sistema educativo y los gastos directamente vinculados a las actividades docentes.

Por otra parte, este fenómeno tiene implicaciones en la operatividad de una reforma administrativa. El manejo y redistribución del personal se torna dificultoso tanto por el aspecto cuantitativo como cualitativo de este exceso, lo que plantea condiciones limitantes que retardan los efectos de la reforma. La política de empleo del sector público, necesaria para conducir este problema a términos manejables, debe estar evidentemente vinculada a la política general del empleo del país, que a su vez es uno de los factores principales del proceso de desarrollo económico.

e) *Algunos otros aspectos*

En las páginas anteriores sólo se han comentado algunos de los aspectos administrativos e institucionales que se relacionan con la estrategia de la planificación del sector público. Un análisis más detenido debería incluir otros, entre los cuales se destaca la

permeabilidad del aparato administrativo a intereses de orden particularista.

En este sentido cabe distinguir por lo menos dos formas de permeabilidad. Las influencias de grupos de presión pueden forzar a determinados tipos de decisiones a través de vinculaciones con los altos personeros de la administración o por medio del Poder Legislativo. Pero en muchos casos estas influencias se ejercen desde el interior de la administración a través de canales institucionalizados. Se trata de la acción que ejercen organismos públicos de carácter semicorporativo que están a cargo de problemas específicos o generales de la economía. En el primer caso se ubican las comúnmente llamadas juntas o institutos que formados por empresarios y funcionarios públicos tienen injerencia o manejo directo en las políticas de precios, producción y comercialización de determinados productos como café, carne, trigo, azúcar, etc. Ejemplos del segundo tipo lo constituyen los bancos centrales cuyas directivas tienen una amplia representación privada.

Se podrían agregar a estos aspectos otros como la distorsión y demora en la ejecución de las decisiones resultantes de vicios del aparato burocrático, las rupturas en la continuidad de la función técnica del estado, la resistencia a los cambios de normas de administración y ejecución, el exceso de controles múltiples, etc. Nuestra intención ha sido la de tratar algunos de los aspectos más importantes al solo efecto de ofrecer hipótesis de trabajo y un esbozo para su estudio. Un análisis más profundo debe necesariamente incluir consideraciones de tipo técnico administrativo y de índole sociológica y política, además de las que son propias de la planificación misma, lo que lo sitúa en el ámbito de una colaboración interdisciplinaria.

RESUMEN

En América Latina el estado no sólo tiene que crear condiciones propicias para el incremento y diversificación de la producción y asegurar una mejor distribución del ingreso. También debe ocuparse directamente de producir bienes y prestar servicios, constituyendo uno de los principales factores del proceso de desarrollo. El estado productor debe ser eficiente y sus actividades deben asegurar el máximo crecimiento de los demás sectores y de la economía en conjunto. De allí la necesidad de planificar las actividades del sector público. El análisis de las condiciones sociales de dicho sector que inciden en el plan se efectúa bajo una perspectiva más sociológica que económica, como un llamado de atención hacia el tema y un planteo de problemas, con referencia a la evolución histórica de América Latina.

Entre los motivos principales para emprender este estudio se destaca la inadecuación del estado para satisfacer los requerimientos actuales de una economía mixta en desarrollo acelerado; los instrumentos de acción pública sirven hasta cierto punto para adaptar a los grupos tradicionales a las nuevas condiciones económicas, sin que se modifique el esquema básico que sostiene las decisiones de política. Sin embargo, en la actualidad se impulsan cambios respecto de los intereses que inspiran dichas decisiones. En este contexto se analizan las actitudes de la burocracia frente a la planificación, con sus sectores pasivos y dinámicos frente a la política del gobierno, actuando como un "conjunto social", consciente o no de esta condición. Se señala el caso de Brasil como ejemplo de actitudes que favorecen la dignificación de la función pública.

Se analiza a continuación el papel que juegan las empresas autónomas en la racionalización de las actividades públicas y se señala la necesidad de orientar mejor su efecto dinámico. Una consideración de la política del empleo público y de la influencia de los grupos de presión sobre el aparato del estado cierra el presente trabajo.

SUMMARY

In Latin America, the state not only has to create favorable conditions for growth and diversification of production and to assure better income distribution. It also has to produce goods and services directly, turning into one of the main factors of the development process. The producer state must be efficient and its activities must assure maximum growth of all other sectors and of the whole economy. This creates the need for planning the activities of the public sector. The analysis of the social conditions of said sector which affect the plan, is carried out at a more sociological than economic perspective, calling attention to the subject and stating problems, with reference to the historical evolution of Latin America.

Among the main reasons to start this study an outstanding one is the inadequacy of the state to satisfy the present requirements of a mixed economy in accelerated development; the instruments of public action serve up to a point to adapt the traditional groups to the new economic conditions, without modifying the basic structure which sustains policy decisions. But at present changes are forthcoming as to the interests which inspire said decisions. The attitudes of the bureaucracy in the face of planning are analyzed in this context, with its passive and dynamic sectors with respect to the policy of the government, acting as a "social set", conscious or not of this condition. The case of Brazil is pointed out as an example of attitudes which favor a higher level of public office.

Afterwards the role of autonomous enterprises in rationalizing public activities is analyzed. The need to regulate better its dynamic effect is shown. A consideration of public employment policy and of the influence of pressure groups on the apparatus of state closes the present study.

