

PLANEACION ADMINISTRATIVA
PARA
EL DESARROLLO ECONOMICO

Lic. Alvaro Rodríguez Reyes

ASESOR TECNICO DEL OFICIAL MAYOR
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

"En la época actual la planeación se ha convertido en el instrumento básico para el desarrollo económico"

Oscar Lange

1.- La Teoría de la Planeación del Desarrollo

El concepto de la planeación ha nutrido desde hace varios años una polémica de carácter político que ha polarizado la atención de buen número de economistas. La identificación de esta forma de conducir la acción colectiva, con los regímenes socialistas, ha provocado en las mentes atemorizadas una actitud de cerrada intransigencia para entender su real significado.

Porque la planeación, en su acepción más general, es una manifestación inherente a la naturaleza humana; es el resultado de la facultad racional del hombre de pensar antes de actuar, o expresado con la máxima sencillez, planear es prepararse para la acción. Y si llevamos nuestro enfoque un poco más hacia la compaginación de lo económico con lo organizativo, encontraremos en la planeación un producto reflexivo de la inteligencia humana, un recurso para conducir la acción con un sentido de orden y de previsión a fin de obtener el máximo de provecho con el mínimo de esfuerzo.

Aún más, si avanzamos en la proyección de este pro-

ceso mental de anticiparse a las realizaciones y en un plano social lo ubicamos como función del Estado para dirigir el esfuerzo colectivo, llegaríamos al entronque de la planeación económica con la teoría administrativa dentro de las variadas formas derivadas del papel del Estado en la actividad económica; desde planeación indicativa o inductiva, hasta la dirección centralizada y compulsiva de los procesos económicos.

Obviamente, cuando se hace referencia a la compulsión de los planes del Estado, se expresa la subordinación del interés particular a los intereses generales de la colectividad; y en este sentido, la planeación parece ser la fórmula tendiente a solucionar la contradicción inherente al régimen de producción capitalista consistente, ésta, en una acción planificada en el interior de las empresas y una anarquía de la producción social provocada por las fuerzas incontroladas del mercado, con el atenuante de las empresas incorporadas al dominio público.

Para los países que van a la retaguardia del desarrollo económico y social, la política de desarrollo desde el ángulo operativo, se basa primordialmente en la acción presupuestal; es por medio de la asignación de los recursos públicos y en particular a través de las inversiones, que se logra influir en el proceso de la actividad-

económica.

Cuando se ha llegado a conformar un sistema de economía mixta, la fuerza relativa del Estado frente al sector de la iniciativa privada hace factible influir en el desarrollo, no sólo mediante la movilización de sus recursos presupuestales sino también por la acción-coordinada de las políticas monetaria, fiscal, de comercio exterior, de salarios, etc. Y cuando el juego coordinado de estas políticas logra integrarse en un plan para impulsar el progreso económico, se tiene ya - la pauta para institucionalizar la planeación creando el organismo o el sistema orgánico, cuya tarea central se orienta a racionalizar la acción colectiva a través de la Administración Pública.

La planeación del desarrollo tiene desde luego ciertas limitaciones en los países donde el sector privado juega aún un papel - preponderante en la actividad económica. La posibilidad real de planear el desarrollo se encuentra trabada por el conjunto de intereses particulares no involucrados en la acción estatal y que, con frecuencia, - se oponen a los propósitos del gobierno en forma deliberada. Es bien - conocida la actividad de la iniciativa privada de contraer las inversiones o enviar los recursos financieros a las arcas de los bancos extranjeros, cuando el Estado, por otro lado, se esfuerza en canalizar los escasos ahorros para fomentar las inversiones de capital.

La subordinación del provecho individual a los fines - de la colectividad, no está ya a discusión, como tampoco el hecho de que el desarrollo económico, no es un proceso de generación espontánea, sino por el contrario, una tarea persistente, conciente y compartida de los gobiernos y los pueblos. Es una experiencia históricamente - comprobada que para alcanzar el máximo de bienestar social, como resultado de esta acción conjunta, la planeación ofrece el instrumento de promoción más eficaz a fin de aprovechar mejor los recursos, despertar en la gente el espíritu de responsabilidad por el progreso socio-económico, modificar las estructuras tradicionales que traban el desarrollo y crear un nuevo concepto de la función pública con un sentido de persistencia y continuidad en la realización de los programas colectivos.

Podríamos, dentro de este orden de ideas, precisar el concepto descriptivo de la acción estatal para orientar racionalmente la actividad económica señalando que, desde el ángulo operativo, la planeación representa en un país de economía mixta, un sistema coordinado y jerarquizado de los programas. Su connotación es genérica - y se ha empleado indistintamente por países con diversa estructura económica sin que haya lugar a entrar en situaciones conflictivas por - razones de semántica.

Más importante dentro del examen teórico de la pla

neación es ubicarla en el conjunto de la Administración Pública de -- acuerdo con los principios generales de organización. En este campo, el criterio generalmente aceptado corresponde a la distinción de las -- funciones determinativas, ejecutivas e interpretativas. Esta diferencia ción funcional está implícita en el contenido de las atribuciones del -- Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, respectivamente. De acuerdo con este enfoque, correspondería supuestamente al Poder Legislativo determinar los objetivos, o sea formular los planes, -- al Poder Ejecutivo realizarlos y al Judicial ver que sean cumplidas las normas aprobadas. Esto sin embargo, no es así, y aunque la planeación como hemos reiterado no es labor privativa de un segmento particular -- de la Administración, ni privilegio de una jerarquía burocrática, la -- función planeadora es generalmente concebida como responsabilidad -- inherente a la Rama Ejecutiva del Gobierno.

La condición de una buena planeación está en contar con una apropiada base informativa para sobre ella formular las previsiones y objetivos. Es decir, el principio que sustenta a la función planeadora está representado por la investigación científica; y es de -- aquí de donde deriva su carácter esencial, que rebasa la mera formulación de pronósticos subjetivos. La planeación constituye así, por naturaleza, la antítesis de la improvisación y del azar. Asimismo, res-

ponde a un concepto eminentemente dinámico del desarrollo, porque no estriba sólo en señalar un cuadro de prioridades o de apuntes sobre blancos estáticos, sino en evaluar las variables dinámicas que concurren en el proceso económico y en captar sus interrelaciones e interacciones con la mira de asegurar y estimular el progreso socio-económico.

La enunciación de las características de un correcto plan de desarrollo, encuentra algunos lugares comunes en el esquema teórico que informa a este instrumento del Estado para acelerar el crecimiento. Tales características podrían resumirse en la forma siguiente:

Primero: El plan de desarrollo se ha de integrar, de acuerdo con una secuencia lógica, al través de los procesos de formulación, aprobación, ejecución y vigilancia de su cumplimiento.

Segundo: Deberá cubrir las etapas derivadas del método que va, del plan general o global, a los proyectos, con una etapa intermedia referida a la planeación sectorial - agricultura, industria, servicios, energía, etc.

Tercero: Habrá de contemplar el desarrollo en perspectiva, con una visión de conjunto respecto a las posibilidades de un aprovechamiento óptimo de los recursos y expandiendo su influencia hacia todas las manifestaciones de la vida social.

Cuarto: Se le ha de conceder la flexibilidad neces-

ría para amoldarse a las circunstancias imprevisibles y para aprovechar las coyunturas históricas del país en lo nacional e internacional.

Quinto: Debe reunir condiciones de continuidad a fin de que el cumplimiento de una meta sea el punto de partida para nuevos planes y nuevos objetivos, en un proceso ininterrumpido de desarrollo económico sostenido.

2.- Planeación del Desarrollo y Planeación Administrativa

No basta que el Estado adopte la decisión de iniciar una política deliberada para impulsar el desarrollo con apego a un método de acción planificada. Tan importante como es fijar los objetivos de orden económico bien sea para lograr una elevación del ingreso per cápita, ó una tasa porcentual de incremento en el ingreso nacional, o bien aumentar la productividad, etc., lo es también planear la administración para alcanzar eficientemente el cumplimiento de la meta propuesta.

Así, mientras que la planeación del desarrollo establece qué se propone hacer para alcanzar un índice máximo de bienestar colectivo, la planeación de la administración señala cómo realizarlo desde el punto de vista de su instrumentación administrativa. Una fija la meta, la otra el camino de acción y el procedimiento operativo. La planeación económica apunta hacia objetivos de acción

colectiva, la planeación administrativa indica el *modus operandi*.

Naturalmente que la planeación del desarrollo implica cómo condición previa la creación de un organismo planificador porque de otra suerte la coordinación de los planes sectoriales o regionales no operaría; es decir, se requiere incorporar al conjunto de la Administración Pública el organismo que planee; no sólo que diseñe el plan sino también el que lo apruebe y lo vigile.

Las implicaciones de esta decisión no se limitarían a establecer la oficina técnica de planeación con todo el instrumental teórico para avizorar el futuro partiendo de una situación dada; no sería sólo el papel de los "cerebros electrónicos" los determinantes para fijar el rumbo. Si así fuera de simple, bastaría adjuntar una oficina más al conjunto del aparato estatal y esperar los resultados. Por el contrario, la planeación del desarrollo reclama de una reestructuración a fondo de la Administración Pública; aún la sola tarea de aportar, canalizar y coordinar los informes y datos reales para diseñar el plan demanda de una eficiente organización a partir de los más modestos niveles de la jerarquía administrativa; y lo que es más importante, implica la necesidad de una conciencia clara por parte del pueblo del qué y del cómo de la planeación del desarrollo.

Planear esta organización dá origen a múltiples cues

tiones de orden técnico de cuya solución adecuada depende el éxito o el fracaso del intento planificador. Para enunciar sólo algunas de las - más comunes cuestiones concernientes al sistema organizativo para realizar los trabajos de planeación, podríamos formular las siguientes interrogantes:

¿Qué tipo de organismo sería el más idóneo para preparar los planes nacionales?

¿A qué nivel jerárquico deberá ubicarse ese organismo en el conjunto orgánico de la Administración Pública?

¿Qué línea de dependencia deberá fijarse con el ejecutivo principal del gobierno?

¿Deberá incluir dentro de sus atribuciones la formulación de los presupuestos de gasto corriente e inversión?

¿Ejercerá una acción centralizadora en la adopción de las decisiones implícitas en la planeación, o por el contrario, se ajustará al recurso administrativo de la descentralización?

¿Cómo deben tamizarse los criterios y opiniones del sector privado en la conformación de los planes?

Estas y otras cuestiones forman por ahora el centro de una preocupación de quienes tienen a su cargo planear la organización para el desarrollo.

A nuestro juicio la naturaleza del organismo o sistema orgánico que realice la planeación depende del rango y alcance que és ta presente. En una economía donde los medios de producción estén pre dominantemente en poder del Estado, la estructura administrativa estará adaptada a un tipo de planeación altamente centralizada. Por el contra rio, en una economía donde la iniciativa privada juega el papel primor dial y las relaciones económicas se rijan por las fuerzas del mercado, el órgano de planeación será de naturaleza limitada y precaria.

En un sistema de economía mixta el organismo de planeación, de acuerdo con la estructura adoptada por diversos países, se ubica al lado del Presidente o del Primer Ministro como un órgano de "staff"; generalmente es un Consejo de Planeación integrado por los ministros cuya función es predominantemente económica, y de él suele depender una oficina o comisión encargada de diseñar el plan que luego se somete a la aprobación del Consejo.

En nuestra opinión esta fórmula administrativa es una respuesta adecuada al propósito de realizar la tarea de planeación y a ello agregaríamos que, al lado de la función meramente planeadora, - podría incluirse la formulación de los presupuestos de gasto corriente e inversión y apuntalarse sus estudios y cálculos con la concentración y coordinación de la estadística de carácter económico social. La vigi-

lancia de la ejecución del plan sería conveniente que estuviera a cargo del propio Consejo Nacional de Planeación a través de la Comisión adscrita al mismo. En ocasiones, la vigilancia del plan se realiza por medio de un organismo dependiente de la rama ejecutiva con el carácter de contraloría general del gobierno.

Y para complementar el sistema orgánico de la planeación podría éste integrarse con los Consejos Económicos Regionales, así como auspiciar la participación de comités consultivos con representación de los sectores privados y sociales que expongan sus puntos de vista en las diversas etapas preparatorias de los planes nacionales.

La atención concedida a este aspecto de planear la organización para realizar eficazmente la planeación económico-social, sería, como hemos señalado arriba, sólo una parte de la reestructuración de la Administración Pública. La modernización del aparato estatal para adecuarlo a las exigencias de un desarrollo planificado, ha de avizorar la transformación de la estructura administrativa a todos los niveles jerárquicos y comprender la integridad del cuadro funcional del sector público.

De aquí la importancia de armonizar en esta tarea trascendental la labor de los economistas y la de los administradores, cuyo esfuerzo especializado exige complementarse recíprocamente y -

utilizar sus instrumentos de análisis con apego a los principios de la división del trabajo y de la unidad de propósito. El economista haría uso de sus "herramientas" teóricas: el ingreso nacional, la tasa de inversión, el nivel de ocupación, la distribución del ingreso, los créditos selectivos, el control de cambios, la política de salarios, la demanda efectiva, la acumulación del capital, etc. El administrador emplearía, por su parte, otro tipo de instrumental: la unidad de mando, el área de control, las líneas de autoridad, la delegación de responsabilidades, la coordinación, la dirección, la planeación administrativa, la supervisión del personal, etc.

La conjunción de este esfuerzo, inspirado en la doctrina del procedimiento, o sea, en un trabajo de equipo a fin de realizar con efectividad un propósito superior de la sociedad, señalaría la pauta para la fusión de esfuerzos en un proceso continuo de grandes perspectivas y llevarlo a un plano de colaboración que incluiría, a los juristas, a los sociólogos, y a todo profesionista que por la naturaleza misma de su trabajo, aspira a trasladar su propósito de servir a una acción práctica y trascendente encaminada a la planeación integral.

3.- La Ejecución de los Planes de Desarrollo

Probablemente sea superfluo insistir en que la virtud de un plan depende de la efectividad de su cumplimiento, porque sienu

do una guía para la acción, su justificación radica en que esa acción se realice; y como la responsabilidad de ejecutar un plan nacional recae en el gobierno y en el pueblo, se parte entonces de la premisa de que el plan ha recogido las aspiraciones e intereses de quienes han de llevarlo a la práctica y a quienes ha de servir.

Cuando se habla de que el plan de desarrollo debe ser realista sugiere que ha de emerger de situaciones objetivas y que el cálculo de las posibilidades o expectativas se funda en antecedentes históricos, tendencias, estadísticas, etc., que harán factible su cumplimiento. Obviamente, por mucho que se afine el método para la formulación de un plan, por el empleo de computadoras electrónicas y de instrumentos de análisis perfeccionados, queda siempre una parte de la compleja realidad social sumergida, intocada. Las motivaciones humanas son de naturaleza tan compleja que no pueden por entero reducirse a cifras estadísticas; el fondo de la conciencia colectiva oculta al investigador situaciones que se pierden en el devenir histórico. Consecuentemente, las variables dinámicas de los modelos económicos determinan aproximaciones muchas veces erráticas con respecto al acontecer nacional e internacional.

Sin embargo, si partimos del supuesto de que el plan concebido comprende el conjunto de factores de orden económico pa-

ra que cobre virtud en la realidad, la lógica secuencia es considerar si la organización y funcionamiento de la Administración Pública se plega a la exigencia de realizar eficaz y coordinadamente las diversas políticas que establece el plan, a fin de lograr los objetivos propuestos.

Esto es, los organismos encargados de la ejecución del plan representan su condición operativa, porque aunque su realización sea, como ha quedado expresado, una responsabilidad compartida del pueblo y el gobierno, los órganos de la Administración Pública han de marcar la pauta para lograr una acción eficiente y coordinada, en respuesta a los intereses y aspiraciones colectivas.

Si el Estado, a través de la Administración Pública, no logra encauzar la iniciativa creadora del pueblo con un espíritu de emulación, de orden y disciplina en la ejecución del plan, la voluntad colectiva se paralizará y dará al traste con el propósito de lograr un desarrollo económico acelerado.

Donde los órganos encargados de la ejecución del plan adolecen de fallas substanciales que inhiben las posibilidades de realizarlo eficazmente, el Estado tendrá necesidad de emprender una acción simultánea al diseño de los planes, consistente en abolir el burocratismo y en organizar las Secretarías de Estado o ministerios, los entes autónomos y semi-autónomos para asegurar un funcionamiento eficaz y

armónico de los órganos de la Administración Pública a todos los niveles jerárquicos.

Aunque hemos reiterado nuestra opinión en el sentido de que la planeación es obra del raciocinio y del sentido común, cuando se contempla como un sistema de acción gubernamental, reclama también de un alto sentido de organización y de conducta disciplinada. Si los órganos de ejecución del Estado no son capaces de cumplir los planes aprobados, la explicación de esta frustración estará, bien en que los planes fueron mal concebidos, o bien que las fallas o fricciones administrativas del gobierno frenaron las posibilidades del desarrollo; de aquí que el mejoramiento de la Administración Pública constituya, una condición previa, un pre-requisito, para que la planeación logre éxito en la práctica.

Naturalmente que al diseñar un plan se procure la -- aproximación óptima de las metas basada en la observación de las tendencias y en un afán de progreso que determina, con frecuencia, una sobreestimación de las posibilidades de desarrollo; es, en cierta forma, -- una provocación al esfuerzo conjunto del pueblo y del gobierno. Esto -- no invalida la bondad del plan en la medida que se sujete a un proceso de reconsideración contínua de manera de irlo ajustando a las contin--gencias reales y a los dictados de la política económica del gobierno.

El control de la ejecución del plan es tal vez la parte más difícil de lograr, sobre todo si el sistema de comunicación no responde con sensibilidad a las exigencias de una información centralizada. La oportunidad y veracidad de los datos es condición ineludible para hacer las modificaciones y adaptaciones que las circunstancias impongan en los planes iniciales, y sobre todo, para imprimir al esfuerzo de la planeación un carácter de continuidad, al propiciar, mediante la observación de los avances logrados, las innovaciones y rectificaciones que habrán de incorporarse a una planeación en perspectiva, a largo plazo.

Por último, quisiéramos insistir en el punto relativo al procedimiento administrativo de la planeación concerniente a la descentralización de las decisiones, sin menoscabo del control central. Aún en los regímenes socialistas donde la característica de la planeación radica en su fuerza centralizadora, el fenómeno de la descentralización parece estar predominando como recurso operativo para estimular la vitalidad del sistema. El delegar mayor autoridad y responsabilidad en los organismos de ejecución, no sólo en lo que atañe al cumplimiento de las decisiones para realizar los proyectos específicos, sino incluso en la adopción de éstas, indica un cambio de tónica en las formas de administrar las economías planificadas dando una mayor fuerza

a la acción administrativa regional. Por el contrario en los países donde de la iniciativa personal es factor importante en el crecimiento económico, el Estado parece seguir el curso de una economía dirigida a través de organismos centrales de planeación.

Este fenómeno anuncia, en perspectiva histórica, la posibilidad de acercar los métodos de administrar los programas económicos de países con diferente estructura política y social, paliando el antagonismo que con frecuencia se ha amplificado dolosamente, entre la acción planeadora del Estado y el margen de participación del esfuerzo individual para el cumplimiento de los fines colectivos.

4.- El Crecimiento Planificado del Estado Moderno

La necesidad de crear una estructura del Estado, compatible con la meta de acelerar el progreso económico, sería entonces el corolario de nuestra exposición relativa a la planeación de la Administración para el desarrollo; adecuar la Administración Gubernamental al cumplimiento de las nuevas atribuciones del Estado en materia económica, y sustentar un concepto progresivo del papel que juegan las instituciones públicas en el desarrollo económico-social, frente a la creciente complejidad de la vida moderna.

Es decir, superar la etapa en la que el crecimiento del Estado obedecía a contingencias políticas y en que, por desgracia,

se frustraban las acciones reivindicatorias por el desmedido afán de llevar las cosas al terreno de la politiquería. La etapa histórica es ahora propicia para fortalecer al Estado con la consciente perseverancia de organizar y coordinar las instituciones públicas aprovechando la experiencia del desarrollo planificado emprendido por la Administración Gubernamental de países con diversa estructura económica.

Tarea ésta de gran trascendencia que reclama no sólo de imaginación creativa para adaptar al cuadro institucional de los países en desarrollo, las formas y métodos de una acción planificada, sino también de una inteligencia política, en un plano superior, para movilizar las energías de los sectores mayoritarios de la población, sin cuyo entusiasmo y participación activa no sería factible el progreso de la sociedad humana.

Esa mística en el esfuerzo colectivo aparece estar por ahora ahogada en las contradicciones inherentes a una estructura social sacudida ya por el clamor de los pueblos para superar su atraso. El espectáculo de la hora presente es la pugna entre un individualismo en decadencia y el surgimiento de un impulso colectivo a través del fortalecimiento del Estado.

Pero si esa acción estatal no logra aglutinar el esfuerzo de las grandes masas y apoyarse en ellas para consolidar su avance,

el Estado podrá constituirse en un peligro, al caer en manos de una oligarquía que utilizaría la maquinaria administrativa del Estado como instrumento de opresión y como medio de preservar sus privilegios.

De aquí la importancia de compaginar la planeación económica con la planeación de la Administración Pública, porque a través del proceso de la planeación se da margen a que participen las grandes mayorías no sólo en el diseño del plan, sino en su cumplimiento y en el control de su ejecución, creando así las condiciones para democratizar la vida institucional del país en desarrollo. En la medida que se estimule con mayor amplitud la cooperación del pueblo en la realización de su propio destino, mayor garantía habrá de que el progreso económico no sea usufructuado por unos cuantos.

Esta posibilidad depende en buena parte de las prácticas y métodos de la acción gubernamental, en presencia de la correlación de las fuerzas políticas; porque al encauzar organizadamente las energías de los grandes sectores del pueblo, las medidas que el Estado adopte serán producto de una aspiración colectiva y no del interés de grupos privilegiados. De suerte que, como resultado de ese proceso dinámico, se podrá reestructurar el cuadro institucional del país en desarrollo, y en ese intento, tocaría al Estado asumir la posición y responsabilidad de vanguardia.

Cuando nos referimos a los métodos de acción gubernamental, reservamos desde luego, un lugar preeminente a la actividad planificadora del Estado; no sólo en cuanto a la determinación de las metas generales que, con frecuencia, aparecen ambiguas, sino también en la fijación de objetivos concretos y en la planeación de los organismos e instrumentos operativos para realizar, en la práctica, los proyectos - específicos.

Reestructurar la Administración Pública para ponerla en consonancia con las modalidades que exige un desarrollo económico acelerado, es ir contra el *status quo* de la actividad administrativa del gobierno; es labor de arquitectura social que supone, además de un nuevo diseño de las instituciones gubernamentales de acuerdo -- con sistemas modernos de organización, analizar y transformar las prácticas burocráticas que traban el desarrollo económico de un país. Requiere, consecuentemente, identificar con instrumentos analíticos de -- organización, los factores negativos que inhiben el eficaz funcionamiento del Estado y proponer las fórmulas más convenientes para superar las fallas en la actividad administrativa del gobierno.

En la medida que el progreso económico vaya reclamando una ampliación en la esfera del servicio público, el Estado creará correlativamente; la administración de los programas colectivos -

es primordialmente responsabilidad directa de las instituciones de servicio; la lucha contra las enfermedades, la ignorancia y la pobreza no está a merced de la acción particular, confinada, las más de las veces, a la resolución de propósitos egoistas. El crecimiento del Estado es un trasunto de la presión de los pueblos por superar sus condiciones de miseria y para hacer positivo el concepto de justicia social mediante una redistribución más equitativa de la riqueza.

El crecimiento económico supone entonces el crecimiento del Estado; y así como la economía encuentra en la planeación el instrumento eficaz para su desarrollo, la administración se funda primordialmente en un concepto de acción planificada para realizar los objetivos con un grado satisfactorio de eficacia. Consecuentemente, en la actualidad el crecimiento planificado del Estado es un pre-requisito para lograr una tasa elevada de progreso económico de los países en vías de desarrollo, y con base en este criterio, coincidimos en la tesis brevemente expuesta por el eminente economista Oscar Lange quien, en reiterada exposición, nos advierte: "En la época actual la planeación se ha convertido en el instrumento básico para el desarrollo económico."