

RAP 17, diciembre de 1964

PLANEACIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Ernestina Vidal

1.- Generalidades.

Existe una reacción estrecha entre los objetivos y las políticas de una empresa, los primeros son el fin, y las segundas son el marco que fija la acción. Para fines de nuestro análisis, se entiende por política, el conjunto de reglas de conducta y la determinación que guía las actividades de toda empresa hacia el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Con base en la política se toman las decisiones y se elaboran los planes operativos (administrativos) para lograr la realización de los objetivos.

La formulación de política es la selección de los métodos de acción, o sea, que la política da los principios fundamentales sobre los cuales se basa la acción (que es la administración) y constituye el marco básico para la planeación.

En virtud de que la política depende de varios factores subjetivos que influyen en su determinación, puede haber diversas opiniones sobre cómo satisfacer determinado objetivo social, por lo cual surgen controversias y distintas alternativas.

En el campo público, estas diferentes ideologías se unen en los partidos políticos, los cuales pueden sustentar distintas soluciones para un mismo problema u objetivo social. Se inician así las controversias públicas y cada partido va adoptando sus propias tesis fundamentales.

Opinan algunos autores, que las políticas públicas son, o deben ser, la esencia de los desacuerdos de los partidos políticos; proponentes y oponentes hacen grandes esfuerzos para obtener apoyo para o contra determinadas actividades gubernamentales.

Uno de los temas que más controversias suscita es el grado de intervención estatal que debe existir para alcanzar los objetivos sociales. Dichas controversias nacen según las distintas concepciones que se tienen de las funciones del Estado y así encontramos que grupos con intereses especiales están constantemente llamando la atención acerca de lo que llaman interferencia gubernamental. Estas voces de alerta frecuentemente hacen referencia a la vida que se llevaba cuando las actividades del gobierno estaban restringidas al mínimo, pero se olvidan de mencionar las dificultades inherentes a la vida primitiva. Lo que se invierte en mantener el servicio de sanidad provoca una serie de lamentos, pero se olvidan de los desastres de la fiebre palúdica y de la difteria; el impuesto sobre la

gasolina se considera una carga pesada que dicta el gobierno, pero las carreteras pavimentadas se juzgan imprescindibles.

La poca o mucha intervención de un gobierno está sujeta a los patrones culturales, sociales y económicos que son diferentes en cada país; por lo tanto conviene buscar medios de entendimiento que permitan a la empresa privada su actuación complementaria, procurando un equilibrio y delimitación de campos y actividades con el sector público y tratando de evitar lagunas y conflictos.

Las determinaciones políticas, como marco de acción y como medio de adaptación a los cambios sociales que acontecen en todo país, son también dinámicas. Dichas determinaciones a la vez que crean problemas, demandan soluciones administrativas para establecer cuándo y cómo esas políticas se ponen juntas bajo una dirección central, para que ésta las estudie y adapte a través de la acción.

En realidad, la política debe ser el arte de promover la armonía; sobre todo una vez que ha vencido un partido los comicios electorales, no hay por qué empeñarse en continuar explotando los argumentos utilizados en la campaña electoral.

Existen dos elementos de síntesis sociales que se explotan con demasiada frecuencia en los programas políticos, estos son las obras públicas y las instituciones político-administrativas.

Sin embargo, las obras por una parte constituyen un objetivo limitado, pues en cuanto se realizan dejan de ser objetivos y es necesario continuar produciendo nuevas obras y nuevos servicios; por otra parte, cada obra realizada se convierte en una región más de gastos crecientes para su mantenimiento y amortización, disminuyendo así los recursos necesarios para emprender nuevas obras.

Pero, cuando las obras forman parte de un programa coordinado se convierten en un medio y no en un fin en sí mismas; es decir, que se explican en función de un objetivo que es el desarrollo de una región, servicio, etc., y entonces el pueblo lo entiende y adquiere confianza a medida que va palpando el progreso, de manera que se manifiesta en una opinión favorable hacia las metas del gobierno.

Como los grupos de oposición siempre tienden a desacreditar las obras realizadas, haciendo énfasis en lo que falta por hacer, es aquí donde se inicia el papel de las instituciones. Es indispensable institucionalizar la política y en especial la política administrativa, fijando las ideas en instrumentos legales y en unidades de organización. Ahora que, por otra parte, es conveniente considerar, que no es recomendable hacer, cambios frecuentes en la estructura administrativa del gobierno sólo por afán de perfeccionar, pues esto es motivo de severas críticas y desacredita y debilita las reformas que sí son necesarias llegado el momento de implantarlas.

Las reformas a la estructura administrativa al igual que las obras públicas antes aludidas, deben de corresponder a un programa que a su vez forme parte de un plan general para encontrar justificación plena; es decir, que constituyen una parte importante del proceso de planeación.

Es en esta forma que toman cuerpo las doctrinas políticas que pueden mostrar metas concretas a la vez que comprensibles a las masas.

En los países latinoamericanos, la planeación en su fase inicial generalmente no provoca mayores discusiones en cuanto a sus metas, pues éstas son prácticamente obvias. Aumentar las oportunidades de empleo, industrializar, sanear, conservar los recursos naturales y obtener su mejor aprovechamiento, eliminar el desequilibrio entre ministerios pobres y organismos autónomos ricos, procurar fondos para cosas urgentes y evitar el despilfarro en otras, etc., son problemas que se presentan constantemente.

Pero estos objetivos que pueden considerarse como básicos, requieren conocimiento profundo de los problemas y un cúmulo de detalles para convertirse en acción. Sin embargo, las principales barreras se encuentran en el propio marco de organización de los gobiernos.

Si a esto se agrega la enorme complejidad de las labores del gobierno y la necesidad de resolver los problemas diarios, se comprende lo difícil que resulta llevar a cabo el proceso de la planeación sin una preparación adecuada y sin contar con los órganos de estado mayor del gobierno que determinen los objetivos del desarrollo.

Tienen, sin duda, una importancia extraordinaria las instituciones administrativas, las cuales deben mantener vigentes los principios de gobierno y los objetivos administrativos, prever anticipadamente las situaciones y coordinar éstas con el conjunto.

Así pues, es necesario adaptar la administración a las necesidades de una política activa de desarrollo social y económico.

Es muy frecuente ver que dicho desarrollo se ve obstaculizado por legislaciones y estructuras que ya no corresponden a la época presente, o bien, porque han sido trasplantados de otros países en donde las condiciones jurídicas y sociales son distintas, o también porque se han superpuesto leyes y decretos en diferentes épocas, anulando sólo parcialmente la legislación anterior.

Ante este estado de cosas, la estructura administrativa no puede ser menos que complicada, ya que una misma atribución está asignada a varias dependencias o fragmentada, lo cual provoca duplicación de labores e interferencias en el desarrollo diario de las mismas.

La Administración Pública ha ido creciendo en los últimos años en número de atribuciones y en organismos, pero en lo que a eficiencia se refiere, está todavía en desventaja con la empresa privada, lo cual revela un problema grave de falta de orden.

Lo anterior puede explicarse considerando que por una parte las innovaciones técnicas y por la otra la necesidad de reducir costos, motivado por la competencia, hace que la empresa privada pugne por aumentar su eficiencia, mientras que en la Administración Pública, las innovaciones técnicas que pueden aplicarse son adoptadas con bastante lentitud, la lucha por ganar mercados no existe y, la reducción de costos aún cuando es sumamente deseable, no tiene el mismo carácter apremiante. Sin embargo, cada día es más urgente el eficaz desempeño de las atribuciones encargadas al Estado para estimular el desarrollo económico con el aprovechamiento óptimo de sus recursos y el tratar de mejorar los niveles alcanzados a la fecha requiere el reconocimiento de los mismos objetivos, tanto por parte del sector público como del privado.

El instrumento básico para coordinar todos los esfuerzos que puedan hacerse a favor del desarrollo, es la Administración Pública y el instrumento de éste, la planeación.

Las constituciones políticas señalan las metas y las legislaciones fijan las atribuciones, pero la ejecución, la actividad misma, requiere un orden en los objetivos, que son la planeación, y un orden en los esquemas de trabajo, que es la organización.

A través de las distintas organizaciones internacionales se ha hecho hincapié y en ocasiones recomendaciones específicas acerca de la necesidad de mejorar la administración de los países latinoamericanos mediante una mejor estructuración y son muchos los intentos que se han hecho de crear organismos especiales de planeación. Sin embargo, los resultados han sido lentos y poco alentadores debido principalmente, a la falta de coordinación entre los organismos planeadores y los encargados de la ejecución. Pese a los buenos propositos expresados en la legislación, no hay coincidencia en la ejecución.

El problema radica en la estructura social y política de cada país puesto que la administración es sólo parte y expresión de la vida social, por lo que este problema sólo se podrá resolver elevando considerablemente el nivel cultural con lo cual se sentarían nuevas bases para una mejor estructura política y social.

En lo que toca a la administración, el problema es, primordialmente, implantación y adaptación y es necesario que la actitud del gobierno sea cautelosa en cuanto a la prioridad de los proyectos de gastos y a las reformas administrativas.

La creación prematura de ciertos tipos de organización puede hacer que éstos queden aislados y disminuir o anular su efecto dentro del aparato administrativo, de tal manera que lo ganado en tiempo se perdería en largos esfuerzos de implantación y adaptación.

Por eso, antes de proponerse reformas estructurales de gran envergadura es preferible hacer una cuidadosa revisión de la estructura existente y ver hasta qué punto se ha utilizado debidamente, o cuáles han sido las causas de sus fallas.

2.- Requisitos.

A continuación se enumeran cinco requisitos que se consideran básicos para poder llevar a cabo la planeación en la administración tomando en cuenta que el planeamiento debe anteceder a toda acción. El planteamiento y la acción son partes separadas de la misma tarea, pues no es posible realizar un trabajo en forma efectiva si no contiene ambos aspectos, y desde luego no tendría sentido planear únicamente.

a) El primer requisito que debe llenarse para una planeación administrativa u operativa - como la llama Wilburg Jiménez Castro-, es la investigación de los hechos para conocer la situación existente.

La planeación en su etapa preparatoria se logra a través de estadísticas, investigación e información reciente. La obtención de estadísticas y la realización de estudios preliminares son actividades básicas sobre las cuales se van a normar los planes por desarrollar. Además, por su naturaleza misma, los programas son estimaciones y deben revisarse periódicamente.

La investigación constituye la base científica de todas las disciplinas y en el campo administrativo debe tener una aplicación frecuente, dada la naturaleza de las empresas que obliga a actuar, contando con hechos concretos que no pueden conocerse *a priori*, ni permiten generalizaciones.

Además de las técnicas estadísticas y estudios económicos usuales, existen métodos especiales de análisis o investigación administrativa con características particulares que son objeto de especialización.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, análisis, definición y medición.

En un ordenamiento lógico la investigación es la etapa inicial para la previsión, la planificación, la organización, etc., de actividades, pero es a su vez el punto de relación con el último proceso administrativo, el del control, éste sirve a aquél como orientación de lo que debe investigarse para corregir las actividades administrativas que lo ameriten.

Los principios más importantes de la investigación son: causalidad, relación, legal, económico y social y por eso la investigación como proceso de recopilación de datos es vital.

b) Un segundo requisito especialmente importante para la empresa pública, es el apoyo del pueblo para los planes.

Dentro del proceso de formación de la política, es muy importante la opinión pública, pues a través de ella, los responsables de determinar las formas y medios de alcanzar los objetivos sociales, tienen un valioso exponente orientador de sus actividades.

Esa opinión pública será quien juzgue sus actuaciones y la que preste o niegue apoyo a la empresa pública, pues "desde el punto de vista político, lo más importante no es lo que un ciudadano piense, sino hasta dónde él llegará para que su opinión se haga efectiva".

Según Woodrow Wilson, la opinión pública es un "monarca público", queriendo expresar que en una democracia ella es quien manda; sin embargo, reconoce que no siempre está bien orientada esa opinión pública para ejercer su mandato, por lo cual se hace necesario que la clase administrativa esté mejor preparada y pueda ayudar así a la orientación de la opinión pública.

La base fundamental sobre la que se desarrolla la opinión pública, es el resultado de creencias, tradiciones, actitudes mentales, prejuicios, supersticiones, etc., con las cuales las personas entran en contacto desde su primera infancia y que inconscientemente llegan a convertirse en hábitos.

Uno de los aspectos más importantes con relación a esa opinión pública es determinar la influencia que pueden ejercer las creencias y tradiciones del grupo social que los origina, encauza y manifiesta, y las reacciones que como consecuencia se pueden producir. Muchas veces, de esa influencia pueden surgir profundas convicciones que tendrían un peso decisivo aún cuando el número que las sustente no sea muy grande, pero sí activo y fanático.

La formación de la opinión está influida en el sector público por los líderes de grupos de interés y de presión, y por las relaciones públicas, a través de prensa, radio, televisión, etc.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene para toda empresa estatal contar con una opinión favorable a sus tareas, pues han sido muchos los casos en que no se ha llevado a cabo un proyecto por falta de apoyo popular; es por eso que hay necesidad de conocer esos grupos de presión tales como las cámaras, colegios profesionales, asociaciones cívicas, sindicatos, etc. y estar en contacto estrecho dándoles incluso, participación desde las fases iniciales.

Puede ser que el mismo personal que participa en el proyecto se constituya en opinión pública desfavorable, o influya para que ésta se deforme, debido a que desconoce algunos de los aspectos de la empresa a la cual sirve. Por lo tanto la labor de relaciones públicas debe empezar internamente en la misma empresa para no obstaculizar sus actividades.

c) La planeación debe llenar también el requisito de la legitimidad, es decir, que si un plan no obedece a objetivos válidos y socialmente aceptados, corre el peligro de carecer de continuidad y quizá se haga utópico.

d) Como cuarto requisito, deben establecerse los medios administrativos para lograr la colaboración del personal, para que funcionarios y empleados puedan participar desde el principio en la elaboración de los planes. Es un hecho reconocido que mientras mayor ingerencia y conocimientos tenga el personal en una labor, mejor y más cooperación le prestará.

Por otra parte, la nueva tendencia en ciertos tipos de trabajo es la labor de conjunto, de equipo, que es lo que se necesita en la planeación administrativa, ya que abarca diversos aspectos e incluye diferentes niveles jerárquicos y operativos.

En realidad, la planeación y la ejecución se desarrollan en todos los niveles administrativos, variando únicamente el grado según la jerarquía y la clase de actividades, pues en los niveles inferiores la ejecución predomina, en tanto que en los superiores, la planeación es la que prevalece.

e) Como quinto y último requisito, está el carácter profesional de la planeación.

Dada la tendencia actual hacia la especialización, cada vez más se utilizan los servicios de distintos profesionistas, lo cual se considera deseable, pues mientras más se amplíe el ámbito intelectual de la planeación y de las otras fases administrativas, mayor eficiencia podrá lograrse en la adecuada organización de los recursos con que se cuenta. Además, tomando en consideración que el hablar de planeación implica articular toda la participación del gobierno en la evolución de la sociedad hacia niveles más elevados, esta tarea exige consideraciones filosóficas, científicas, políticas, económicas, antropológicas, sociológicas y psicológicas, por lo cual siempre hará falta un alto grado de complementación de especialidades en el trabajo cooperativo de los planeadores.

De acuerdo con lo expresado en las páginas anteriores, se ve que el enfoque que desea darse a la planeación administrativa, es el de un proceso complementario de la planeación económica, o sea, la adaptación de la administración tanto en su estructura como en su funcionamiento, a las necesidades de una política de desarrollo económico y social.

Por lo que se refiere a ciertas condiciones que se deben reunir para poder llevar a cabo la planeación, tales como el marco institucional y cierta estructura económica y política, se puede afirmar, coincidiendo con J. Tinbergen, que para tener un desarrollo continuado, una economía debe poseer ciertas características básicas, entre las cuales figura un mínimo de seguridad y estabilidad, tanto en general como en particular, respecto a los problemas económicos. Debe haber alguna actuación o actividad gubernamental del tipo que generalmente se considera esencial para una situación ordenada, como el

mantenimiento del orden y de la seguridad física de las personas y de la propiedad. Debe haber también un mínimo de instrumentos de política económica a la disposición del gobierno que se deben utilizar en forma adecuada.

3.- Principios.

Independientemente de las controversias respecto al grado y forma deseables de intervención gubernamental, se considera que la formulación sistemática de los programas del gobierno tiene una significación valiosa porque destaca la importancia de la programación racional y sistemática como una parte esencial de la administración; señala que deben considerarse todos los elementos de juicio y los diversos aspectos del problema, de tal manera que éste sea global, pero sin perder de vista cada parte, a fin de ver su participación en el conjunto y así se llegue a la planeación integral de la actividad del gobierno. También expone la necesidad de entrelazar las decisiones relativas al programa de cada subdivisión del gobierno y de todo el programa global.

a) Principio de la Inherencia.

La planificación es indispensable en cualquier sistema de gobierno y es parte inherente de la administración, ya que ésta no consiste en la obediencia mecánica a normas premeditadas, sino que por el contrario es a través de la formulación de decisiones y de la capacidad creadora del administrador, que se van complementando y concretando las directivas al llevarse a cabo su realización práctica.

De aquí que es necesario, que en cada nivel y sector de la administración se efectúe el proceso de planeación en forma continua, ya que no es posible que éste se detenga como tampoco se detiene la sociedad en su evolución por lenta que ésta sea.

Así pues, si el gobierno quiere conseguir coherencia en la realización de sus propósitos, tendrá que planificar sus actuaciones, procurando inclusive prever los resultados y el impacto sobre las actitudes, las preferencias valorativas y los patrones culturales de la comunidad.

b) Principio de la universalidad.

La planeación debe abarcar todas las fases de la administración porque la parcialidad invalida cualquier intento de programación, ya que al no considerarse determinados aspectos, éstos quedan desarticulados y sin una orientación lo cual puede producir resultados negativos, o bien llevar el plan al fracaso.

Por ejemplo, cuando se trata de decisiones del gobierno sobre la construcción de viviendas populares, la reglamentación de zonas, o algunos otros aspectos de urbanismo, no es posible ignorar la relación que guarda con las actitudes, hábitos o preferencias de la gente, ya que no puede negarse la importancia que tienen los aspectos psicológicos, sociológicos y antropológicos en la administración.

Si ha de desarrollarse un programa de industrialización, no es suficiente calcular el capital necesario, número de empleados, estadísticas sobre el mercado de trabajo, costos y demás factores económicos, también son parte del problema las posibles repercusiones de las nuevas formas de producción en la migración, el crecimiento de grandes ciudades, las actitudes de cooperación o competencia, la capacidad del obrero para aprender nuevas técnicas, problemas de organización del trabajo y otras complicaciones de carácter psicológico y cultural.

Como dice Pedro Muñoz Amato en su obra 'Introducción a la Administración Pública', "Constantemente se llevan a cabo experimentos que van esclareciendo los efectos sobre la personalidad y la cultura de la vida en grandes centros urbanos, del trabajo en factorías de producción en masa, de la cooperación en empresas colectivas y muchas otras situaciones similares. Así se forjan nuevas formas de organización, métodos alternativos de trabajo, y condiciones psicológicas más humanas para el trabajador. Cuando un país decide industrializarse no tiene que aceptar los patrones económicos más tradicionales de otra situación cultural, sino los que mejor se adapten a la condición propia".

El principio de universalidad revela pues, que el gobierno debe tener un plan general de todas sus actividades para poder calibrar debidamente las gestiones particulares en cuanto a justificación, prioridad, tiempo, etc. Las normas específicas han de derivar su validez y efectividad de aquellas de carácter más general.

c) El Principio de unidad.

Íntimamente ligado se encuentra este principio al anterior, pues es esencial en un plan que sus partes estén integradas en el conjunto y en la medida que no se cumple, se anula la planificación.

La mayoría de los planes de gobierno adolecen de falta de unidad aún cuando su aspecto formal y la ordenación de sus decisiones sean correctas. Hay planes que constituyen una mera suma de cantidades de dinero cuyas relaciones mutuas no se han descifrado.

En parte, esto obedece a la dificultad y complejidad de los problemas de orden social para los cuales no se han podido desarrollar métodos adecuados de pensamiento y acción. Sin embargo, aparte de este tipo de problemas hay infinidad de fallas que se deben a deficiencias técnicas, o bien, a ciertas exigencias políticas del momento.

En los países que se encuentran en las etapas iniciales de programación industrial, es frecuente observar la desarticulación aludida en las contradicciones entre el sistema impositivo y las ayudas del gobierno a la iniciativa privada. Desde luego que siempre hay conflicto entre el propósito de mayor equidad en la distribución del patrimonio colectivo y el de estimular la productividad, pero a veces se encuentran contradicciones innecesarias que obedecen más bien al hecho de que no se consideraron suficientemente las repercusiones de ciertas medidas; de tal manera que las incidencias de los impuestos

lejos de adaptarse a los planes de fomento económico, desalientan el ahorro y las inversiones. Concretamente es el caso de los impuestos a las exportaciones y en especial el de la minería.

d) Principio de previsión.

El principio de previsión entraña la idea de anticipación, pues no obedece a actos repentinos o improvisaciones, sino que se debe fijar un plazo de tiempo definido, con subdivisiones que se adapten a la realización de los propósitos. Dicho plazo puede variar en el número de años, pero es preferible que sea amplio para que realmente pueda haber previsión del futuro.

En cada caso deben fijarse los límites de acuerdo con las condiciones existentes en cuanto a la capacidad para prever las condiciones futuras. La estabilidad del gobierno, la existencia de un *consensus* social en favor de las decisiones fundamentales, la eficiencia en la obtención de datos y en la formulación de programas, la probabilidad de evolución social sin cambios violentos, son factores a favor de la planeación a largo plazo. Sin embargo, aún tratándose de situaciones de mayor variabilidad, es indispensable que el sistema político interprete el rumbo de la sociedad y oriente de manera correspondiente la participación del gobierno.

Por esto el plazo presupuestal de un año a que se limita la actividad gubernamental en muchos países, no puede considerarse como planeación, ya que en un período tan corto no es posible ni orientar ni interpretar las tendencias sociales.

Ahora bien, considerando que la característica fundamental del presupuesto es la que lo define como un programa expresado en términos financieros, éste constituye una fase de la planeación, pero no es el principal recurso de orientación programática, sino que debe ser gobernado por planes de más amplio alcance que incluyan todas las fases del programa y cubran un lapso más bien largo.

Desde luego el presupuesto es un instrumento útil de programación al concretar en unidades monetarias su plan de acción y al revisarse periódicamente su desarrollo. Así pues, hay que aprovechar su utilidad para convertirlo en un programa a corto plazo, pero formando parte de un plan más amplio, o si se requiere, como una subdivisión del plan general.

El hecho de que la planeación implica generalmente un plazo largo, no significa que una vez formulados los proyectos se suspenda el proceso de programación, ya que éste debe ser continuo tomando en cuenta lo dinámico de la vida humana así como la insuficiencia de los métodos disponibles para analizar y encauzar los procesos sociales, en forma definitiva sin ningún cambio.

En algunos países se sigue la práctica de formular un plan económico de largo plazo de 5 ó 6 años, que se revisa anualmente, añadiéndose cada vez un año más de programación, de tal manera que aún manteniendo los lineamientos del programa general se incorporan los cambios necesarios según las circunstancias.

La función de planear debe ser atendida en todos los niveles y sectores de la administración y deben participar todos ellos en su proceso; pues aún en un sistema de fuerte centralización política como el de la U.R.S.S., se ha demostrado la validez de esta afirmación.

Desde el principio se creó una compleja red de comunicaciones entre el Gosplan, como organismo central, y las comisiones de las repúblicas, las regionales, las provinciales, las de distrito, las de ciudades y las departamentales, llegando hasta las subdivisiones más subordinadas de las unidades de producción.

Lo anterior se corrobora con la siguiente cita de Alexander Baykov: "Así pues, desde el principio, el plan de Estado, y el sistema de planificación fueron construidos de tal forma que combinaran la administración centralizada con órganos de planificación descentralizados". Incluso en su última etapa de desarrollo la red soviética de instituciones de planificación puede ser calificada de pluralista. Pues a pesar de la estricta jerarquía que existe en la organización estructural, tanto la red de planificación general como la departamental, están hasta cierto punto descentralizadas. La experiencia mostró que la planificación no es un mecanismo autónomo de relojería que pueda funcionar automáticamente una vez establecidas sus relaciones y proporciones, sino que se asemejan más bien a un organismo creador viviente en el que los órganos de planificación deben estar en contacto permanente con todos los tejidos vivientes que constituyen el organismo de la economía nacional.

Lo anterior es tanto o más válido tratándose de sistemas menos centralistas; sin embargo, en estos sistemas se lleva a cabo con frecuencia una excesiva centralización dentro de la rama ejecutiva del gobierno, a pesar de que la organización nominal se base en el liberalismo y la democracia, lo cual constituye una falla de suma importancia en la formulación de programas.

El principio de participación general está adquiriendo cada vez mayor apoyo tanto en lo teórico como en lo práctico y como ejemplos pueden citarse el caso del Informe de la Misión Currie, respecto a la reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia; el del Servicio de Administración Pública sobre el Gobierno de El Salvador; y el de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.

De otra parte, como la administración es principalmente discrecionalidad, hay que orientar las facultades discrecionales para que se ejerzan coordinadamente hacia la consecución de los propósitos comunes y el mejor medio será mantener a los colaboradores

compenetrados del programa, ya que nada iguala en eficacia a las condiciones subjetivas de entendimiento, aceptación y lealtad que se logran cuando todos los miembros de un grupo cooperativo participen en la formulación del programa; aún cuando a veces la aportación individual sea de poca consideración, el espíritu colectivo es de suma importancia.

4.- Localización del Órgano de Planeación y Características del Aparato Administrativo.

Para formular y aplicar programas de desarrollo económico, los trabajos de adaptación e implantación de la estructura administrativa puede presentarse más fácilmente partiendo de instituciones arraigadas y con tradición, que tratando de hacer reformas radicales de organización y métodos administrativos, aún cuando es frecuente la necesidad de hacer un reajuste total.

Por tanto, puede ser preferible graduar la creación de unidades y procedimientos de programación, pese a lo atractivo que parezcan modelos más avanzados de los países, pues la creación prematura de cierto tipo de dependencia puede dejarlos aislados y disminuir su efecto dentro del aparato administrativo por los esfuerzos prolongados de implantación y aceptación, tanto por parte del público como del resto de la Administración

De todos modos, como se dijo anteriormente, siempre será conveniente analizar qué tan bien se están utilizando los instrumentos existentes, y si concuerdan los proyectos de organización con otros factores

Dadas las circunstancias de la mayor parte de los países latinoamericanos que confrontan problemas similares en mayor o menor grado, es conveniente examinar las ventajas de un órgano central de planeación colocado en distintos niveles de la estructura administrativa.

Dichos órganos sectoriales deben ser creados como respuesta a auténticas necesidades del trabajo, así como de la especialización. Efectivamente, las experiencias en algunos países demuestran que la planeación no sólo se lleva a cabo cuando se han creado los órganos para tal efecto, sino que es necesario planear, la ejecución, para lo cual deben existir normas y la costumbre de programas. Provistas de los instrumentos adecuados, perfectamente unidas entre sí, e íntimamente ligadas a los organismos ejecutivos, las unidades de planeación podrán rendir los frutos deseados; pero, se requiere además, una armoniosa relación entre la previsión y la ejecución, que es característica de las estructuras gubernamentales más avanzadas.

La programación sectorial hecha en el órgano central, tiene como ventaja principal que en forma automática se conforma a los objetivos globales; además, se sigue una técnica uniforme que permite más fácilmente la unión de planes y reajustes anuales. Sin embargo, esto presenta dos dificultades de importancia, la primera, es que requiere un personal

numeroso no recomendable para un órgano de estado mayor, porque trae aparejados problemas administrativos que distraen la atención de los planeadores. La segunda, es la resistencia que generalmente presentan los ministerios y organismos descentralizados para aceptar planes que provienen de una dependencia, que aún cuando es de estado mayor, la consideran de una jerarquía menor. Esto presenta problemas de coordinación y de relaciones públicas que no son fáciles de solucionar.

La otra alternativa sería la de dispersar la planeación, o sea, hacer la planeación en los niveles ejecutivos correspondientes; es decir que había una especialización de las actividades en cada uno de los ministerios, como en el caso de la planeación de agricultura, se llevaría a cabo en la dependencia respectiva.

Ello forma de planeación aún cuando aparentemente tendría la ventaja de usar al máximo los recursos humanos y técnicos de "línea", dando además la sensación de iniciativa a cada dependencia, presenta algunos inconvenientes que son los siguientes: en primer lugar, la asignación de funciones a las dependencias ejecutivas incluyendo a los organismos descentralizados, no es lo suficientemente precisa y como se dijo en páginas anteriores son frecuentes las duplicaciones y por tanto la invasión de funciones, de tal manera que resultaría sumamente difícil definir qué parte de la planeación le correspondería a cada dependencia, así como la prioridad de los proyectos.

En segundo término, las dependencias ejecutivas tienden a olvidarse de los objetivos globales y se dejan absorber por el trabajo diario, llegando a veces a olvidarse del proyecto original que queda total o parcialmente anulado.

En tercer lugar, las soluciones que se determinan son limitadas en cuanto a que sólo son de la especialidad del sector y por tanto estrechas y poco informadas de los adelantos de otras técnicas y campos de acción.

De lo anterior, podría deducirse que se está rechazando todo intento de desarrollar planes parciales; sin embargo existen casos típicos de esta clase de planes; tal es el caso de la energía eléctrica, que abarca más de la simple producción de electricidad. El desarrollo de la energía es de los que ha gozado de un éxito relativamente mayor, pues tiene la ventaja de poderse plasmar en realizaciones tangibles; además, tiene el beneficio de que casi siempre llena necesidades acumuladas que le garantizan una rentabilidad inmediata. Aparte, es un paso indispensable hacia la industrialización. Como ejemplo de planes de electrificación, están los logrados por México a través de la Comisión Federal de Electricidad, y el de Chile a través de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A.

Cuando se habla de órganos centrales de planeación, puede pensarse que también existen otros órganos planeadores y que a los primeros les está reservada la planeación global o general, mientras que a los segundos les corresponde la planeación sectorial y

la regional. Sin embargo, ningún órgano central de planeación se limita exclusivamente a trazar lineamientos generales y en muchos casos se reservan sectores básicos como puede ser el de ferrocarriles o el de energía eléctrica. Esto constituye frecuentemente un fuerte motivo de fricción y la recomendación de fórmulas generales de organización es un tanto aventurada.

No obstante, se observa que mientras más desarrollado en su técnica y en su tradición administrativa sea un país, mejor puede aprovechar los recursos de planeación existentes, y de menor tamaño y atribuciones será el órgano central de planeación. Por el contrario, entre menos desarrollada o impreparada sea la administración, mayores tendrán que ser las funciones del órgano central, especialmente en la fase inicial.

Por ejemplo, hay países en los que el órgano central necesita realizar directamente la recolección de estadísticas, cosa que desde el punto de vista administrativo es indebida. Con esto se llega a la conclusión de que en tanto no existan buenas técnicas y condiciones favorables en los sectores de la administración, los intentos de planeación no pasan de ser una serie de proyectos y sin un criterio respecto a prioridad.

Para comprender mejor el papel que toca desempeñar al gobierno, es necesario destacar dos puntos fundamentales; uno es el relativo a la coordinación de todos los organismos interesados y, el otro, el de la labor específica que corresponde desempeñar a cada uno de esos organismos.

Por lo que se refiere a la coordinación, hay que considerar la independencia de criterio con que generalmente actúan los organismos públicos y que los planes deben abarcar varios sectores de la economía; por tanto, es necesario la existencia de un cuerpo coordinador central. Este cuerpo coordinador debe tener a su cargo dos atribuciones principales: transmitir las directivas a cada organismo y controlar la realización de las obras.

Se considera que las atribuciones mencionadas deben quedar en el mismo cuerpo independientemente de su ubicación, pues esto último dependerá de la estructura administrativa y de los factores políticos de cada país.

Al quedar dichas atribuciones en una misma unidad, se obtiene de inmediato la información necesaria que permitirá hacer la revisión y los ajustes a los planes conforme al desarrollo de los mismos y al cambio de circunstancias, pues la planeación como se dijo antes, debe ser continua, conformándose a la dinámica de la sociedad.

En algunos países, los planes han surgido de los propios ministerios, pero de todos modos hace falta llevar a cabo una revisión por un órgano central que aprovechando los esfuerzos de "línea", coordine los proyectos entre sí. Como ejemplo, se puede citar el urbanismo, que en varios países ha logrado continuidad y el desarrollo de técnicas propias. En cuanto

a bienestar, cada vez se han logrado técnicas más refinadas. En obras públicas, aún cuando no es fácil considerar en forma conjunta todos los sectores, tales como construcción, irrigación, carreteras, puertos, etc., precisamente por la falta de un enfoque global, se tiene el ejemplo de Chile, en el cual se habían venido haciendo las obras públicas conforme a las disposiciones contenidas en la ley presupuestaria y en leyes especiales, hasta el año de 1955 que se formuló el primer plan quinquenal de obras públicas. En este plan, se formulan consideraciones en cuanto a recursos naturales, potencial humano, disponibilidades financieras y factores políticos, y se reconoce de antemano que no se tratan todos los aspectos que sería deseable.

Desde luego, este plan no formó parte de la programación global de la Corporación de Fomento, organismo al cual se ha confiado la planeación general para el desarrollo económico del país, pues se hizo con el propósito de utilizar las construcciones de obras públicas en forma sistemática y coordinada y fue menester que las diferentes Direcciones dependientes del Ministerio de Obras Públicas, constituyesen un conjunto armónico en su elaboración y en su ejecución. El plan quinquenal de obras públicas fue estudiado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, tomando como base fundamental a su vez los planes quinquenales preparados por las Direcciones de Arquitectura, Vialidad, Obras Ferroviarias, Obras Portuarias, Obras Sanitarias, Riego y Pavimentación Urbana.

Es interesante señalar, que el método de ejecución previsto en el decreto que promulga el plan, se debe ajustar en sus características fundamentales, al observado para su elaboración, o sea, que cada una de las Direcciones participantes en la formulación, en lo relativo a sus funciones, le corresponde llevar el control de la ejecución de dicha parte, para lo cual debe formular informes al ministerio cada cuatro meses.

De lo dicho se desprende la conclusión general, de que la mayoría de los países latinoamericanos, aún cuando reconocen la necesidad de planear el desarrollo, afrontan una serie de problemas administrativos que obstaculizan la realización de los fines del desarrollo, pese a lo bien formulados y lógicos que parezcan los planes.

A continuación se presentan las principales fallas para poder llevar a cabo el proceso de planeación y que en términos generales son comunes a todos los países latinoamericanos:

1. Falta de estadísticas adecuadas.
2. Defectuosa división del trabajo entre la dependencia del presupuesto y los sistemas fiscales atrasados, confusos y complejos.
3. Insuficiencia de la legislación y falta de buenas técnicas para preparar y sistematizar instrumentos legislativos.
4. La concurrencia desordenada de varios organismos con atribuciones iguales o íntimamente relacionadas.

5. Los problemas que se derivan de diferencias regionales, o de la lejanía de la capital.
6. Incomprensión y resistencia de los órganos superiores, de los orgánicos paralelos y de los órganos subalternos, a los cambios y mejoras.
7. La falta de personal competente y por ende dificultad para aplicar principios de organización, tales como la delegación de autoridad, coordinación mediante juntas y reuniones, etc.
8. Los anacronismos y contradicciones de la estructura administrativa, pública y privada.
9. La falta de experiencia en el funcionamiento central de planeación todo el sistema de programación.
10. Los intereses creados en el sector privado nacional y extranjero.
11. La destrucción de lo que se considera realizado, causada por la falta de continuidad de los programas y la falta de conservación de las obras y equipos.

De los problemas mencionados, unos son de tipo organizativo y otros de tipo directivo. Para los técnicos es más fácil conseguir resultados relativamente rápidos en los organizativos que en los directivos, pues en éstos, la labor se dificulta porque requiere cambiar la actitud de los funcionarios de más alta jerarquía, que son los que toman las decisiones finales. Es precisamente en estas decisiones en donde se determina que los planes sean o no cumplidos.

Las modificaciones estructurales y de sistema siendo más objetivas que subjetivas, pueden llevarse a la práctica con menos problemas, porque no afectan tanto a los intereses y al modo de trabajar del personal directivo. Tal es caso de las economías que se logran mecanizando la contabilidad y las reducciones que pueden hacerse de personal de menor categoría. Pero, los resultados que se obtienen con simple organización son generalmente de poca profundidad aún cuando llamativos; por esto, los primeros intentos son dirigidos a reorganizar más que a tratar de cambiar la actitud directiva.

En todos los países hay casos evidentes que el experto puede señalar, pero que requieren decisión, y la capacidad de decisión no puede reorganizarse. A diferencia de las operaciones de mejora de la organización, las relativas a dirección raras veces dan lugar a resultados satisfactorios rápidamente logrado.

Según se vio en páginas anteriores, la posición de los órganos de planeación por sí sola, no es la determinante principal para el éxito de sus trabajos. Hay países que tienen su órgano central de planeación en la oficina del Primer Ministro con buenos resultados, tal es el caso de India; otros que también han obtenido buenos resultados, los han ubicado en el Ministerio de Hacienda, como Holanda y Noruega; esto revela que lo importante es ver cómo se adapta la solución escogida a las costumbres jurídico-administrativas del país. Si por tradición se rodea a la presidencia de órganos de estado mayor, resulta congruente que la unidad planeadora central se coloque en posición inmediata a la

presidencia como es el caso de Puerto Rico, pero, si se opta por esta solución y al mismo tiempo se deja vigente la tradición de un fuerte ministerio de finanzas, el planteamiento de conflictos no tardará en presentarse.

El solo cambio de posición de las dependencias dentro de la estructura administrativa, no cambia las relaciones estructurales, más bien tiende a confundirlas hasta un punto en que, además de presentarse un panorama confuso, se diluyen las responsabilidades y se provoca una lucha por las atribuciones.

Lo asentado puede aplicarse también a las dependencias de estadística y de presupuesto, estas dos ramas son de suma importancia puesto que proporcionan la mayor parte de los datos necesarios para planear debiendo por tanto guardar estrecha colaboración. Sin embargo, las unidades de planeación tropiezan con numerosas lagunas que dificultan e imposibilitan las proyecciones. Tratando de contrarrestar esta situación se han hecho esfuerzos para aplicar diferentes fórmulas de organización que han logrado diversos grados de éxito.

Por lo que se refiere a las estadísticas, hay una tendencia lógica hacia la centralización y a la elaboración de documentos periódicos, uniformes, los cuales han sido formulados en colaboración con cada dependencia que utiliza la estadística. Esta tendencia se ha juzgado favorable para perfeccionar las relaciones con el órgano de planeación. Al mismo tiempo, los nuevos medios mecánicos y electrónicos de computación, aumentan las posibilidades de centralización, y mientras mayor rapidez y eficacia tengan, más arriba de la pirámide administrativa puede hacerse la concentración.

Independientemente de la colocación de la Dirección de Estadística, siempre será conveniente revisar su estructura y los contactos que se establezcan con el órgano de planeación y con las dependencias de "línea", para tomar en cuenta dos factores cuya confusión es fuente de ineficiencia: la planeación y la administración de la estadística, muy diferentes entre sí.

La rígida colaboración que deben guardar la estadística y la planeación no significa que el órgano planeador no obtenga determinada clase de información por su cuenta y aún la preparación y revisión de series que de ordinario no mantienen al día las direcciones de estadística o los bancos centrales, pero que son fundamentales para los fines de planeación y a los de investigación científica que se emprendan como complemento a las labores de planeación. Además, los órganos planeadores deben de juzgar y valorar la calidad de los datos recibidos de otras fuentes antes de usarlos.

Algo semejante sucede con las reformas administrativas, pues es bien sabido lo ligado que se halla el éxito de un programa económico gubernamental con la calidad de la maquinaria estatal.

Al tratar de la función de los ministerios de Hacienda en la reforma general de la Administración, conviene recordar dos aspectos teóricos de profundo efecto práctico. El primero es que la reforma administrativa, al igual que la planeación, debe ser una operación continua de readaptación de métodos, leyes y estructura al crecimiento del país y no el resultado de un solo período gubernamental. Esto da a las reformas administrativas y a las programaciones, comunidad de objetivos y un paralelismo en sus operaciones ya que las dos deben ser permanentes.

El segundo punto es la autoridad especializada que el Ministerio de Hacienda debe tener sobre todos los que desempeñen funciones hacendarias en el gobierno, dentro de cualquier órgano gubernamental. Este mando funcional no es privativo del Ministerio de Hacienda, cada dependencia gubernamental lo debe tener en su ramo por sobre las demás unidades. Un funcionario de cualquier ministerio ejerce funciones de hacienda cuando liquida, percibe o paga fondos nacionales, y en general cuando ejerce la ejecución de su presupuesto.

Los ministerios de Hacienda al igual que otros organismos públicos, sufren deterioros en sus funciones, pero la pérdida sería mayor de no ser porque tienen en sus manos el tesoro, el presupuesto y la autorización de los egresos.

La posición del Ministerio de Hacienda se debilitaría aún más, si al mismo tiempo de coexistir con el Ministerio de Economía se le segregase la oficina del presupuesto para traspasarla a la Presidencia, como en los Estados Unidos. Pero, en caso de optar por esto último, habría que mantener todas las atribuciones económicas en el Ministerio de Hacienda, o bien se continúa con el otro sistema dejando juntos el tesoro, el presupuesto y el control previo.

El cambio de estructura de los ministerios retirándoles atribuciones, implica reformas constitucionales en algunos países, por lo cual es muy conveniente examinar cuidadosamente los defectos y ver si realmente radican en la estructura de los organismos, o en la constitución real y efectiva del país antes de iniciar modificaciones sustanciales en la estructura administrativa.