

SFEZ, Lucien. *La Administración prospectiva*.

Con el título anterior, Lucien Sfez, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de París, publicó en 1971 su magnífica obra que ahora comento por considerarlo oportuno, ya que la reforma de nuestra Administración Pública, sigue su marcha y ha sido objeto de modificaciones importantes para iniciar el sexenio 1976-1982.

Georges Vedel, decano de dicha Facultad, al referirse a esta obra, afirma que la administración prospectiva constituye uno de los remedios para la emergencia que tenemos al frente y consiste en un universo técnico y social nuevo e irreversible; agrega además, que la estrategia para adaptarse al cambio no se encuentra ya en la acción política sino en la administración prospectiva.

Por su parte, nuestro autor afirma que los responsables de la Administración que introducen innovaciones, lo hacen arrastrados y forzados por los progresos tecnológicos, entre los cuales fundamentalmente se encuentra el perfeccionamiento de las computadoras.

Pero ¿qué es la administración prospectiva? ¿Qué es un partidario de ella? ¿Es acaso un soñador irresponsable que se sitúa en el futuro lejano olvidándose del apóstrofe de Keynes?; “Al fin a la larga todos estaremos muertos”.

Como un antecedente para intentar definirla, Lucien Sfez señala luego que es instrumento indispensable para la acción de los poderes públicos que consiste en la previsión, proyecta únicamente al futuro las tendencias socioeconómicas pasadas y luego con base en ellas, se señalan objetivos que podrían alcanzarse con la planeación y conforme a los datos previsibles.

Ahora bien, en la planeación dictatorial imperativa como la de la U.R.S.S. la diferencia entre previsión y objetivos desaparece y sólo quedan estos últimos, que el Estado tratará de alcanzar por la fuerza eliminando espontaneidad y libertad.

En la planeación indicativa o democrática, la existencia de un sector privado y libre como el de las democracias industriales, limita necesariamente las pretensiones de la planeación y sólo en ciertos casos prevalece la voluntad estatal.

Debe hacerse hincapié en que la fuerza esencial de la planeación indicativa está en la persuasión y en la conformidad de la opinión pública, de manera que si la confianza pública se pierde, aquella resulta ineficaz.

Volviendo a la previsión, ¿Existe alguna diferencia entre la previsión a largo plazo y la administración prospectiva?

Paul Valery señala que “Prever es a la vez el origen y el medio de todas las empresas grandes y pequeñas”. Añade que a veces, “no se pueden extraer del pasado las imágenes probables del futuro y declara que ¿a qué política económica que ya se siguió, o a cual opinión de un eco-

nomista se puede recurrir confiadamente después de los innumerables errores cometidos?

Entre otros casos señala como ejemplo la crisis de 1929 que a todos sorprendió y ninguno había previsto.

En consecuencia, ante la necesidad de seguir recurriendo a la previsión económica, recomienda prudencia al usarla como brújula para la acción.

Pero es más, aun cuando la noción de previsión se ensanchara, no se convertiría en la prospectiva, porque ésta se caracteriza por ser una búsqueda del porvenir sin inspirarse obedientemente en el pasado, en tanto que la previsión es sólo la investigación de las tendencias enraizadas en el pasado y que se intenta proyectar hacia el porvenir.

El porvenir no puede estar íntegramente contenido en el pasado, y por tanto —como dice Pierre Massé, antiguo comisario del Plan francés—, “hay que desconfiar del método de la extrapolación; es decir, no hay que confiar en que la misma causa aparente producirá siempre el mismo efecto manifiesto; ya que de pronto todo puede bruscamente cambiar porque en el seno de la continuidad visible se oculta el posible cambio que se mantenía en germen y en secreto.

La prospectiva misma resulta ser un cambio que surge de su antecedente que es la previsión. Pierre Massé dice luego que la prospectiva debe investigar los hechos susceptibles de una ruptura de la continuidad, que ameritarían un tratamiento diferente por la administración pública y afirma que pueden ser de dos órdenes:

1.—Hechos tecnológicos: por ejemplo, respecto a la circulación, sería el descubrimiento de un vehículo tal que pudiera eliminar todos los elementos actuales de la teoría que explica los embotellamientos de tránsito.

2.—Hechos sociológicos: por ejemplo, las nuevas relaciones de trabajo, las nuevas formas de habitación y la propagación de la píldora anticonceptiva. ¿No van a transformar la familia tradicional y a producir una nueva estructura familiar? ¿No la están transformando ya?

Ahora bien, al emplearse la prospectiva en la administración pública, la modestia y la prudencia deben estar presentes porque si no, se corre el riesgo de pretender crear el futuro, dando como seguro que ocurrirán hechos o acontecimientos que resultan muy aleatorios. Dicho de otro modo, el prospectivista debe negarse a interpretar y a tratar de decidir en dominios que aún son nebulosos, porque no se conoce cuál y cómo será la ruptura de la continuidad en causas y en efectos.

La administración prospectiva, ante todo, debe estar exactamente en la encrucijada de lo que es científicamente posible y políticamente aceptable; recordando con humildad que entre la tecnocracia y la incoherencia hay un camino muy corto.

Se podría ya con estos antecedentes, definir a la administración prospectiva así:

Es una administración que busca continuamente su transformación más allá del plazo corto y que se fija a sí misma un calendario para lograrlo y que cuenta además con una información específica.

La administración prospectiva tiene sus métodos específicos que son de dos tipos: unos se ligan con el tratamiento de la información que recibe respecto a los problemas que debe resolver y que constituye el más apreciado de los capitales modernos; los otros son métodos jurídicos nuevos que la concertación de las opiniones del Estado y de los particulares implica. Unos y otros métodos ponen en jaque a la administración tradicional anquilosada y también a sus métodos y a sus estructuras.

Un universitario talentoso como F. Bloch-Lainé, ha opinado que los verdaderos explosivos, aquellos que podrían hacer saltar las estructuras administrativas anquilosadas, no se encuentran ya entre las manos de los juristas, sino que el más eficaz de esos explosivos consiste en la recolección y tratamiento de la información. Es decir, consiste en lo que se llama la informática, la cual ocupa ahora un lugar decisivo en la economía de los países y es una condición necesaria para su crecimiento.

En Francia, a partir de 1967 se creó una comisión de informática en cada ministerio con el propósito de que formulara planes prospectivos de automatización de los servicios administrativos.

¿Pero qué es la información? Digamos que para su enseñanza —en las grandes escuelas y facultades— la informática ha sido objeto de una gran atención. La creación de una Facultad de Ciencias de la Organización, es el Centro Universitario Dauphine en París, es su manifestación más brillante.

Los elementos sumarios de la informática son dos: la tecnología, que en la base consiste en el empleo de una computadora electrónica que recaba los datos, los conserva en su llamada "memoria" y luego los entrega al que la utiliza, organizados conforme a un programa que busca ciertos objetivos inherentes a la administración pública en este caso concreto que tratamos.

Todos los datos señalados pueden luego ser transmitidos a otros centros administrativos por medio de la teletransmisión.

El otro elemento es la metodología que consiste en la programación. La computadora electrónica hace posible la evaluación instantánea de múltiples hipótesis e implica la utilización de teorías muy complejas.

Gracias a estos aparatos, ahora es posible tratar sistemas de 200 incógnitas. Las posibilidades del razonamiento se han multiplicado y varios juegos de hipótesis de los que no se habría podido tener siquiera conciencia anteriormente, pueden ahora ser evaluados y compuestos con toda precisión.

Dice Lucien Sfez que la informática se ha convertido ya hasta en un factor de perturbación de las relaciones de autoridad, dentro de la Administración Pública, porque en el caso de tomarse una medida autori-

taria, el responsable correrá un gran riesgo, porque si fracasa, su responsabilidad se determinará con toda precisión, porque la máquina dócilmente seguirá el programa que se le señaló y el autoritario no podrá ocultar ni eludir dicha responsabilidad.

Quien toma las decisiones gusta rodearse a veces de misterio para garantizar su autoridad y en forma, a menudo irracional, intenta mantener las viejas estructuras jerárquicas sin percatarse de que el único medio para garantizar la coherencia y la eficacia en la Administración Pública, consiste en que el que manda, discuta libre y largamente las diversas opciones propuestas por los analistas.

Su poder de decisión no será discutido en el plano jurídico, pero lo esencial del proceso de decisión residirá en la preparación de ésta, por medios científicos.

En estas condiciones, quien tiene tal poder puede sentirse incómodo, porque para ponerse al mismo nivel que el técnico, no le bastará aprender algunos rudimentos de informática, porque en este terreno el técnico será siempre superior a él.

Necesitará sobre todo adoptar una actitud prospectiva y considerar el porvenir no sólo como una resultante del pasado, sino en parte, creado según la concepción que tenga del hombre y de la sociedad. Para que esta colaboración resulte, debe reinar una gran confianza entre el político que decide y el analista que estudio el problema y plantea sus posibles soluciones, no pensando sólo en que el pasado nos sigue sino también en lo que deseamos alcanzar.

Otro elemento importante en la administración prospectiva, es el de la racionalización de los gastos de los gastos presupuestales, cuyo origen se encuentra en la administración norteamericana.

En agosto de 1965, habiendo triunfado MacNamara al introducir ese método en el Ministerio de la Defensa, el Presidente Johnson ordenó que se aplicara en toda la Administración Federal; Francia siguió el mismo camino en 1968 por acuerdo del Consejo de Ministros. Y en México se dieron ya los primeros pasos en el año de 1975.

La racionalización de los gastos presupuestales consiste en presentar el presupuesto de las distintas administraciones según una nueva estructura, por programas ordenados conforme a objetivos más o menos a largo término y perseguidos por cada una de dichas dependencias.

Lo anterior implica en algunos casos, la coordinación interministerial de algunas administraciones concurrentes en la persecución de determinados objetivos. Esto aleja de la forma tradicional de presentar el presupuesto de gastos del gobierno.

Según la definición de M. Schultze, Director de la Oficina del Presupuesto en los E.U.A., la racionalización de los gastos presupuestales es un sistema que parte de un esfuerzo de prospectiva concerniente a los objetivos de la Administración Pública, que a partir de éstos, establece

programas y que mediante el análisis los convierte en partidas presupuestales.

Es indudable que la noción de presupuesto funcional existía ya desde hace tiempo y constituyó una primera tentativa de presentación de los gastos según su finalidad última; pero la selección de ellos se hacía según el sacrosanto principio de la intuición, que a menudo sólo servía para disfrazar la ignorancia y la ineptitud.

Por ejemplo: es evidente, afirmaba Jacques Chirac, "Que un acrecentamiento excesivo de los gastos públicos hacía correr el riesgo, en una economía abierta a la competencia internacional, de deteriorar a través de la fiscalidad la capacidad competitiva del sector productivo"; por eso resulta importante —decía Chirac— determinar en todo momento las consecuencias de los gastos públicos sobre el equilibrio económico de la nación en todo momento, lo que resultaría más fácil aplicando la racionalización de los gastos presupuestales.

Al respecto, Lucien Sfez, afirma que la revolución administrativa con ser una necesidad tan evidente, apenas si se ha comenzado y ésto es una lástima —dice— porque puede ser la más importante del siglo que vivimos.

El propósito subyacente en este libro —dice su autor— consiste en que por la aceleración reciente del ritmo de las mutaciones económicas, tecnológicas y sociales, los datos de base para un plan de gobierno de 5 años, resultan extemporáneos antes de que termine el período quinquenal.

Esto explica la necesidad inaplazable del paso de la simple previsión —extrapolación del pasado— a una prospectiva capaz de seguir la aceleración del ritmo de la innovación socioeconómica y política.

Esto podría tal vez alcanzarse si se emplean por los gobiernos, los dos instrumentos señalados antes: la informática y la racionalización de los gastos presupuestales en la Administración Pública.

Convencidos de lo anterior, resulta natural que los mejores previsionistas franceses, sean cada día menos pasivos y a la vez más dinámicos, buscando la forma de crear el porvenir de la nación liberándola del posible fardo de su pasado, en lugar de conformarse sólo con descubrirlo resignándose pasivamente a esperarlo.

Mi mayor satisfacción sería que alguna de las enseñanzas que se desprenden de la obra de Lucien Sfez pudieran servir de información aprovechable para nuestro México en un plano de ambiciosa reestructuración nacional.