

Aspectos administrativos de los planes de desarrollo

ALFREDO CASTILLO ROJAS

La preparación de planes de desarrollo ha sido una de las tareas primordiales de los gobiernos de diferentes países como un medio para acelerar su crecimiento y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. En los años recientes, país tras país ha procurado establecer alguna forma de organización para la planificación que lleve a cabo la formulación y ejecución de planes, a corto o largo plazo. Innumerables han sido los esfuerzos y estudios avocados al entendimiento de ese fenómeno. Sin embargo, muchos de los planes formulados no cuentan con las suficientes previsiones para su realización. En este trabajo se intenta proporcionar algunos criterios tendientes a facilitar la comprensión de los aspectos administrativos que involucran un plan.

Normalmente los planes de desarrollo incluyen los elementos esenciales para su realización. Implican, además, decisiones para una acción futura.

De lo anterior se puede desprender, como idea básica, la de que un plan es un instrumento que guía a un país en su desarrollo económico y social. La naturaleza del desarrollo es, entonces, crucial para la evaluación de la planeación.

El desarrollo como proceso

El desarrollo es un proceso continuo de cambios fundamentales en la sociedad; comprende un complejo de interrelaciones económicas, sociales y políticas. Los cambios económicos algunas veces parecen más evidentes y generalmente se prestan ellos mismos a cuantificaciones o estimaciones más o menos realistas. A pesar de ello, sólo constituyen una parte de un proceso total. Los cambios son el resultado de condiciones históricas y de la experiencia co-

tidiana, las cuales, a su vez, proveen la base para cambios futuros. Esta concepción del desarrollo como proceso *total* tiene importantes implicaciones para la evaluación de los planes.

Para la planeación del desarrollo inevitablemente se encuentran resistencias de parte de los individuos y grupos que integran la sociedad. La planeación empieza enfrentándose a una red de valores establecidos, actitudes e instituciones. Probablemente habrá opositores a la realización de los objetivos del plan. Sin embargo, los cambios requeridos para alcanzar los objetivos fijados muy frecuentemente tocan renglones en los cuales es necesario ir contra determinados poderes y *status* sociales. También existen algunas personas que diferirán acerca de los métodos empleados en el establecimiento de los objetivos y, otros, juzgarán el papel que desempeñará el Estado en el proceso de cambio.

La necesidad de acelerar el desarrollo a través de la planeación, siempre se ve afectada por lo inadecuado de los recursos institucionales y humanos. Hay una seria diferencia entre administradores competentes y técnicos capacitados. Los procedimientos administrativos tienden a ser anticuados, inoperantes y poco eficientes. Las instituciones muy seguidas reflejan también las actitudes y costumbres prevalecientes, las cuales, en un momento dado, se constituyen en obstáculos al desarrollo de las sociedades nacionales.

Bajo esas circunstancias, deben ser consideradas provisiones adecuadas para la realización de los elementos del plan en términos de etapas encadenadas y sucesivas entre sí y lo que se puede hacer en determinado periodo.

Los medios, que exigen la adecuación de las provisiones hechas para la realización del plan, serán evaluados en términos de las condiciones encontradas al inicio de los programas, como punto de medición, así como el tiempo empleado hacia estándares eficientes y predeterminados.

El concepto de desarrollo, como proceso continuo, da atención a la importancia de distinguir entre diferentes periodos de tiempo. Los directores del desarrollo deben contemplar el problema y tratarlo con incertidumbre. Los fines y medios específicos están vinculados a lapsos futuros: corto, mediano y largo plazo y las etapas que ellos involucran. En múltiples países existen problemas para la fijación de esos periodos. Aún más, la escasez general de datos para la planeación hace que las predicciones de condiciones futuras sean, por lo general, inciertas. Lo anterior significa que el

desarrollo realista de los planes debe proveer ajustes y reajustes sistemáticos y controlados de fines y medios, de manera a evitar, en lo posible, desviaciones de las predicciones formuladas.

La importancia del factor tiempo también concede importancia al problema de su preferencia. En el contexto del desarrollo es usual referirse a la preferencia relativa a las inversiones a corto plazo más que a las de largo plazo, a incrementar el consumo en un tiempo dado, contra la inversión y el ahorro en el mismo período y, probablemente, obtener un incremento en el consumo de una duración más amplia. Las decisiones que conciernen a la preferencia de tiempo son una parte importante de la estrategia del desarrollo.

Estrategia del desarrollo

Los juicios acerca de la estrategia del desarrollo involucrados en un Plan Nacional de Desarrollo —la naturaleza y magnitud de las metas fijadas y de los métodos seleccionados para llevarlas a cabo— son vitales para una evaluación de capacidades para la realización del plan. Las decisiones sobre materias tales como: la preferencia del tiempo, el papel del gobierno en la actividad económica y el nivel de formación de capital nacional, afectan directamente la adecuación de las previsiones para la administración del plan.

La estrategia del desarrollo también debe contemplar su *ejecución*. Esto es esencial sobre todo para los responsables de aprobar y ejecutar el plan. Asimismo, la estrategia adoptada debe ser capaz de utilizar, desde un principio, los datos incompletos y disponibles que haya en un momento determinado.

Planeación del desarrollo

No cabe duda que la amplia difusión del sistema de planificación se debe principalmente a la urgencia que los países en vías de desarrollo atribuyen a la labor de pasar de una condición de atraso económico, social y cultural, a otra de transformación de las estructuras hacia la creación de condiciones apropiadas al progreso conjunto de la sociedad.

En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente que en los casos en que hay que tomar decisiones económicas de con-

secuencias sociales importantes, a corto o largo plazo, la planeación constituye sólo un auxiliar de la política. Mediante el análisis y evaluación explícitas de las alternativas prácticas que encaran cada uno de los países, y mediante la exposición de las consecuencias de posibles políticas, la planeación ayuda considerablemente al proceso de la adopción de las decisiones necesarias. Su aportación se nota especialmente en aquellos casos en que los principales problemas económicos con que se enfrentan los formuladores de la política, han exigido cambios estructurales para su solución.

Tampoco ha de olvidarse el hecho de que las formas de planeación, así como su importancia política, difieren profundamente entre países de sistemas económicos y sociales distintos. El alcance y contenido de la planeación de cada país se verá afectado por las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales en las que se aplique. Sin embargo, no son únicamente las finalidades de la planificación sino también los medios seleccionados para la ejecución de los planes, los que están vinculados estrechamente a esos objetivos y condicionantes arriba mencionados; asimismo, en la metodología de la formulación del plan influyen los fines de la planeación y los medios de realizarla.

La planeación es un instrumento de elaboración y de aplicación de políticas de desarrollo coherentes expresadas en términos cuantitativos y cualitativos. La planeación en tanto que técnica social no puede substituir a una *política de desarrollo*. Ésto último es una idea que frecuentemente se olvida porque existe la creencia de que la planeación, por sí misma, puede suplir la formulación de políticas válidas de desarrollo económico y social, o aun sustituirlas por completo.

A la planeación, por otra parte, no hay que considerarla como un simple conjunto de técnicas de mayor o menor complejidad, ni tomar la parte por el todo y llamar planeación a algo que no es más que aritmética: la formulación en términos cuantitativos de objetivos, necesidades y recursos de un país. Ciertamente, esto es un argumento importante, pero la planeación del desarrollo no ha de concretarse a eso, sino a algo más y contemplar y englobar los factores sociales e institucionales del desarrollo.

Las circunstancias políticas y sociales dominantes, así como el nivel de desarrollo alcanzado, determinan los fines y propósitos generales de la planeación y marcan los límites dentro de los cuales deben elegirse instrumentos de política. Las finalidades de los planes

y los medios que se eligen para su ejecución no son, a pesar de todo, elecciones que pueden hacerse independientemente una de otra. Los objetivos deben elegirse teniendo en cuenta la realidad y los medios de que disponga un gobierno. En las economías desarrolladas de empresa privada dominante, por ejemplo, el carácter de la planeación se ha relacionado con el hecho de que la mayor parte de las decisiones económicas se encuentran o quedan en manos del sector privado de la economía. Los gobiernos influyen indirectamente adoptando normas generales tendientes a crear una armonía entre las acciones de uno y otro sector. Dentro de este contexto la finalidad principal de los planes ha consistido en orientar y proporcionar un marco general a un progreso económico y social constante.

En oposición a lo anterior en los países de economía central planificada la administración de casi todas las actividades económicas se controla directamente por las autoridades gubernamentales y han sido, por lo tanto, menos las restricciones sobre las decisiones adoptadas. Aquí el objetivo fundamental es el mantener las tasas de crecimiento de la producción y elevar los niveles de consumo. Enmarcando este esfuerzo, se ha destacado el objetivo político a largo plazo de transformar la estructura social de la producción y distribución.

En la mayor parte de los países los instrumentos con que han contado los gobiernos se desarrollan en un régimen de economía privada o mixta. Sin embargo, las diferencias de actuación, respecto al conjunto de medidas adoptadas por los países con economías desarrolladas respecto a la planeación, son diferentes. En los países en desarrollo se trata de adaptar la estructura económica y social a las exigencias de un cambio acelerado de la sociedad nacional e internacional.

La capacidad administrativa gubernamental

Aunque ha sido general la aceptación formal de la necesidad de la planeación como instrumento para impulsar una política coherente de desarrollo, no ha habido unidad efectiva respecto a los objetivos y prioridades esenciales que debieran definir esa política y la estrategia que ha de seguirse.

En los párrafos siguientes se intenta proporcionar una serie de lineamientos destinados a evaluar la capacidad administrativa gubernamental para llevar a cabo una planeación efectiva.

1. *La ecología de la planeación.* No puede discutirse el mecanismo de formulación de los planes si antes no se ha analizado el medio en el cual va a operar. Consiste tal ambiente en individuos, grupos y organizaciones que en conjunto o por separado pueden tener algún impacto sobre el comportamiento de las instituciones planeadoras. Mediante este factor se pretende tener un conocimiento estructural y dinámico del medio, para que la introducción de nuevos mecanismos o programas gubernamentales y las funciones que se desarrollen al respecto, dependan más de la estructura de la sociedad y del cambio en su dirección, que de objetivos manifestados.

2. *Organismos políticos.* Como es sabido, la absoluta separación entre la administración pública y la política sólo existe en los libros. Esto es especialmente cierto cuando se trata de la planeación, ya que ésta implica multitud de aspectos políticos, tanto en su filosofía como en sus aspectos prácticos.

¿Cuál sería, entonces, la línea de demarcación entre lo político y lo técnico en las actividades planeadoras? Teóricamente la respuesta es sencilla: a los organismos políticos corresponde fijar los grandes objetivos, determinar los recursos y fijar las prioridades; a los órganos administrativos encargarse de su aplicación.

De hecho, la situación es mucho más compleja. Existe, o por lo menos debe existir, una relación de influencia mutua entre lo político y lo administrativo. Los administradores tienen que suministrar a los políticos datos para la toma correcta de las decisiones. Generalmente dejan a estos últimos una serie de opciones para que se adopte una decisión final, según la conveniencia política del caso.

El conflicto se presenta cuando una de las partes, o ambas, pretenden salirse del marco legítimo de sus facultades y asumir funciones adscritas a la otra. Así ocurre cuando el organismo político quiere administrar, o cuando el organismo administrativo quiere imponer ideas políticas en sus planes. A veces tal comportamiento resulta de buena fe. Sin embargo, ocurre con frecuencia que uno de ellos desvirtúa su acción y su "intervencionismo" llega a deberse,

no al interés común sino a intereses de sus miembros o de algunos grupos de presión representados en ellos.

En el caso del organismo político puede tratarse de la influencia de un partido determinado, de grupos económicos, internos o externos, o de alguna localidad del país en especial. En este caso corresponderá a la administración el velar por el interés común, ya que a veces los políticos, por los vaivenes de su misma actividad, tienden a cambiar los objetivos o las prioridades establecidas en un plan. Cuando sea esto, debe manifestarse la actitud negativa de la administración, a efecto de mantener la estabilidad e integridad de sus planes.

3. *Agrupaciones socioeconómicas.* La planeación nacional es una forma de intervención gubernamental para el logro de determinados objetivos económicos, sociales, políticos y culturales. En los países como el nuestro, tal intervención lleva a la administración pública a establecer contactos muy estrechos con gremios no oficiales de todo tipo. Se trata de organismos tales como sindicatos de obreros, agrupaciones de industriales y comerciantes, asociaciones culturales y filantrópicas, religiosas, etcétera.

Estas agrupaciones deben considerarse como grupos de presión que tratan de salvaguardar sus intereses frente al gobierno y frente a otros grupos de intereses opuestos. Los organismos que intervienen en el diseño del plan deben tomar en cuenta, en todas las etapas de la elaboración y ejecución del plan, este tipo de relaciones. También dependerá de los medios oficiales el que estos grupos de intereses asuman determinado tipo de actitud. El método más apropiado para mantener buenas relaciones es contar con un adecuado sistema de difusión e información en todas las etapas, tanto de la formulación como de la ejecución del plan y negociar, siempre que esto se requiera, acuerdos que lleven a concesiones mutuas y recíprocas.

En el fondo de todo ello están las premisas siguientes:

- a) El gobierno es quien propone un plan de desarrollo equilibrado que contiene disposiciones respecto a la economía nacional en su conjunto;
- b) Los planes no se han formulado en el interés específico de uno de los sectores. Pretenden ser un medio para el bienestar general;

c) La diferencia más notable está, tal vez, en la concepción estatal de un plan de desarrollo, ya que éste ha sido formulado tomando en cuenta múltiples condiciones políticas: externas e internas, a corto y largo plazo.

4. *El público.* El público actúa según determinadas circunstancias y para su entendimiento quizá se podría aplicar la psicología de masas. Precisamente por no serlo, no se somete a los principios de una organización. Sin embargo, este público tiene sus intereses y su impacto es posible en cualquier centro de decisión si se asimila a las opiniones de determinado sector o grupo de la vida institucional del país.

Por lo general el gobierno se dirige al público en ocasiones dramáticas tales como cataclismos naturales, situaciones de conflicto armado, elecciones, orden interno, etcétera. Pero es más difícil que se le consulte cuando se trata del diseño de planes o proyectos de desarrollo. Éstos, por lo común, se consideran del dominio de los técnicos o de los políticos —indistintamente— y según las circunstancias.

Lo anterior no significa que el público no pueda ser decisivo, especialmente, por ejemplo, cuando se trata de poner en vigor medidas que impliquen austeridad económica. La opinión pública puede respaldar un plan o puede obligar al gobierno a abandonarlo, o cuando menos a modificarlo.

En contrapartida, el gobierno puede adoptar medidas para influir en la opinión pública y movilizarla en favor de sus planes. Es recomendable por todos conceptos, insistir en la importancia de la opinión del público en todas las etapas del proceso de planeación.

5. *La burocracia.* La burocracia es la que tiene a su cargo la elaboración y una gran parte de la ejecución de los planes de desarrollo. Pero cuando hablamos de ella no se debe olvidar el medio ambiente en el cual se desenvuelve. En este punto es recomendable la existencia previa de un servicio civil o, cuando menos, de una burocracia organizada. El personal que interviene en el plan pertenece a la burocracia y por lo tanto está influido de sus normas y reglas. Por lo mismo, su comportamiento no puede ser muy distinto de la actividad general que prevalezca en un momento dado en ese sector.

Sería, por ejemplo, casi imposible, o por lo menos muy difícil, mantener un cuerpo de planificadores con criterios puramente téc-

nicos en un ámbito influenciado constantemente por elementos y consideraciones políticas. Asimismo sería difícil reclutar personal para tal cuerpo basados exclusivamente en criterios de competencia y mérito, cuando en general las reglas que se aplican son otras.

Es importante también mantener la calidad y reputación técnica del cuerpo de los planeadores, aun cuando en ocasiones resulte difícil separar esto de un contexto general dominado por creencias que consideran que una cosa no puede ser mejor que el ambiente en el cual se desarrolló.

Lo mismo se refiere a la capacidad operativa de los planificadores, entendiéndolo por esta última denominación a todos los que tienen que ver en la elaboración y la ejecución de los planes. Los planificadores no pueden operar en el vacío y en sus actividades cotidianas no sólo dependen de la capacidad operativa de multitud de organismos sino también de su propia eficacia. La intención no es crear una "élite" sino, por el contrario, habrá que optar por modificaciones estructurales del personal público.

6. *Ciencia y tecnología.* Los avances de la actual ciencia y tecnología enfrentan a la administración pública a una serie de problemas anteriormente desconocidos. En primer lugar existe un nuevo tipo de profesionistas —en electrónica, en ciencias nucleares, en cibernética, etcétera—, que demandan crecientemente los organismos oficiales. Los especialistas en otras ciencias, tales como la sociología, la psicología, hacen esfuerzos constantes por ponerse al día en sus respectivas disciplinas.

Estos últimos, cuando entran al servicio público no se subordinan fácilmente a una determinada jerarquía administrativa. Educados bajo una concepción de libertad del espíritu científico no aceptan la autoridad ejercida por un administrador generalista, las más de las veces formado empíricamente, y no entienden las restricciones que, a veces, imponen consideraciones no técnicas (políticas y/o sociales) a sus actividades.

Sin embargo, el problema más grave es el impacto de la ciencia y tecnología contemporáneas en la *calidad de las decisiones* adoptadas por los sectores oficiales y sobre el conjunto de valores de la sociedad.

7. *Organismos planificadores.* Por lo general la tarea de preparar un plan está a cargo de una Oficina Central de Planeación. Tal unidad tiene entre sus funciones la recolección de datos, la

realización de estudios pertinentes y la formulación de un plan o proyectos comprensivos e integrales.

En realidad participan en todo el proceso multitud de organismos y es por ello que se prefiere hablar en términos de *sistema* de planeación, ya que la dificultad objetiva de concentrar una obra de tal magnitud en un solo organismo, aunque sea el mejor organizado y más calificado en lo relativo a su personal, escapa a la naturaleza de los propios trabajos. Las actividades nacionales en los diferentes campos de la actividad económica y social no se prestan fácilmente a un tratamiento centralizado.

En tal virtud, debe considerarse a la planeación del desarrollo y por ende, a las actividades de la administración pública, enfocadas a todos los niveles, sectoriales, regionales y locales.

8. *Organismos auxiliares.* Los organismos que contribuyen a la preparación del plan se dividen en dos: a) organismos que recogen y suministran datos y b) institutos de investigación científica.

El proceso de planeación indudablemente necesita de datos estadísticos para contar con una buena base de sustentación. A pesar de ello, para que las estadísticas se realicen en forma racional se recomiendan las siguientes medidas:

- i) que haya una definición exacta de los términos utilizados;
- ii) que exista una clasificación unificada de las áreas de estudio;
- iii) debe existir una normalización de los sistemas empleados y
- iv) se deben unificar y simplificar los procedimientos en la recopilación de los datos estadísticos.

La importancia de la investigación científica no requiere comentarios. Baste señalar que los resultados obtenidos pueden utilizarse como:

- i) criterios para evaluar proyectos
- ii) criterios que sirvan como indicadores de la dirección de los esfuerzos nacionales.

Finalmente se puede afirmar que son muy pocos los países en que existe una vinculación estrecha entre la planeación del desarrollo y las actividades científicas, lo cual es imprescindible modificar en sentido positivo.

9. *Grupos interesados.* Los fracasos de multitud de planes en varios países han demostrado la necesidad de incorporar a los grupos interesados no solamente en la ejecución de los planes sino también en las etapas de la preparación y formulación. Como modelo, en ocasiones, se adoptan los “comités de modernización” franceses. Los comités constituyen, sin duda, una confrontación entre grupos de intereses diferentes y permiten acumular una serie de experiencias distintas de las que pueden tener, en un momento dado, un grupo de técnicos en sus oficinas centrales de planeación. La misma participación de los interesados en las deliberaciones —aun cuando las decisiones que se adopten con posterioridad sean diferentes— servirán para atenuar las resistencias.

Desde luego que admitir a todos los grupos interesados en la planeación tiene grandes y graves riesgos puesto que habrá algunos que tenderán al compromiso fácil y no a ver más allá de sus intereses particulares. A pesar de lo anterior, las ventajas que proporcionan las consultas a los comités exceden, con mucho, las desventajas de su acción.

*

De lo tratado con anterioridad se pueden desprender algunas consideraciones generales:

1. Se ha concedido escasa importancia a las características ecológicas que se dan en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo. Al respecto, se pretende llamar la atención —en forma modesta— de la importancia de algunos factores que condicionan cualquier actividad administrativa pública en esta área y la dependencia e interacción, entre las decisiones que se adopten.

2. Se halla subyacente la idea de la imposibilidad de aislar la planeación del desarrollo, y sus aspectos administrativos, de un contexto más general y amplio —sistema político— que implica, necesariamente, relaciones estructurales entre niveles significativos reales que en ocasiones no permiten avocarse a la resolución de disfunciones administrativas que alteran un estado sincrónico determinado.

3. Es necesario que la ciencia administrativa y las ciencias sociales, en general, dediquen parte de sus instrumentos al estudio de fenómenos organizacionales originados en la expansión creciente de las tareas gubernamentales, el cambio en su naturaleza y en el incremento en el número de los administrados. En este sentido, es de capital interés un estudio científico del “fenómeno burocrático” y una modificación substancial en los niveles directivos superiores.