

32805

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO
Y ESTUDIOS BASICOS.



ESTADO Y ADMINISTRACION

ESTADO Y DESARROLLO

ANIBAL PATRONI

Buenos Aires, Junio de 1987

El Consejo Federal de Inversiones fue creado en 1959 por decisión política de las provincias argentinas. Animó este hecho la necesidad de cristalizar un espacio de reflexión y planeamiento de la realidad regional del país. Esta tarea debía concretarse desde una visión doctrinariamente comprometida con el afianzamiento del federalismo y la búsqueda del protagonismo de los hombres y mujeres, que desde los más diversos escenarios territoriales se esfuerzan por alcanzar un destino superior de vida.

El Consejo Federal de Inversiones constituye una experiencia creada, dirigida y sostenida con recursos de los propios estados provinciales miembros. Estas circunstancias le confieren al Organismo rasgos definitivamente particulares. La coexistencia de identidades provinciales con realidades heterogéneas, y a veces contradictorias, constituye un estímulo para el desarrollo de un espíritu solidario reclamado no sólo por la necesidad de dar coherencia a su conducción política, sino también alentado por el requerimiento de trascender los intereses inmediatos y puntuales de cada provincia; afianzando de esta manera el principio de equidad y redistribución de los recursos movilizados en favor de las áreas de menor desarrollo relativo del país.

La consolidación de este organismo, además de promover la solidaridad de los estados provinciales, contribuye a crear las condiciones para mejorar las relaciones entre Provincias y el Estado Nacional. Diálogo todavía signado por prácticas centralistas esterilizadoras de la creatividad y el potencial de desarrollo de las regiones.

Para la promoción del desarrollo regional, el Consejo Federal de Inversiones se vale de ciertos instrumentos fundamentales: la investigación básica, la cooperación técnica y la capacitación.

A través de estos instrumentos de promoción —impulsados con equipos profesionales y técnicos propios— el Consejo Federal de Inversiones concreta convenios con organismos nacionales e internacionales, potenciando de esta manera su capacidad de gestión y alimentando la cooperación e integración horizontal de equipos inter-provinciales.

A través de sus diversas etapas el Consejo Federal de Inversiones ha concretado investigaciones básicas orientadas a la exploración de áreas fundamentales de la problemática regional. En tal sentido se puede inventariar a modo de ejemplo al coordinación inter-jurisdiccional para relevar y sistematizar información estadística de base, diversas investigaciones sobre las condiciones de desenvolvimiento de las economías regionales, el análisis de los sistemas y estructuras sociales locales y las diversas dimensiones que caracterizan las condiciones de vida de la población.

Sería extenso detallar los contenidos de múltiples programas y proyectos de cooperación técnica, llevados adelante por el Organismo.

El desarrollo de cursos, jornadas y seminarios conforma otra de las líneas de acción valorizadas particularmente, ya que a través de estos eventos, se

alienta el contacto y el intercambio de experiencia de los participantes provenientes de diversas jurisdicciones y unidades institucionales.

Conjuntamente a las acciones referenciadas, el Consejo Federal de Inversiones acompaña iniciativas interprovinciales, como el Tratado del Norte Grande y el Nuevo Cuyo, las cuales aportan nuevas respuestas a las restricciones que impone la coyuntura actual.

Experiencias que se encuentran en la línea de afianzamiento de la descentralización y federalización del país.

Ing. Juan José Ciácer
Secretario General

I N D I C E

TEMAS	Pág.
Introducción	7
Estado, Desarrollo y Administración Pública	9
• Desarrollo integral. Objetivos y Políticas	9
• Desarrollo. Planificación y Política	14
• Mecanismos e instrumentos Institucionales	16
• Estado y Desarrollo	18
• El cambio institucional. La Administración Pública	22
• Plan y Presupuesto	24
Planeamiento	26
• Planeamiento	26
• Funciones del sistema de planificación	28
• Operación del sistema de planificación	34
• Participación social	35
• Implementación del sistema	38
• Aspectos prioritarios en el período de implementación	39
Planeamiento y Presupuesto - Presupuesto por Programas	41
• Presupuesto	41
• Plan y Presupuesto	41
• Presupuesto por Programas	43
• Algunos problemas relacionados con el presupuesto por programas	46
Bibliografía	56

INTRODUCCION

Nuestro país atraviesa una grave y extensa crisis, con fuertes tendencias negativas que son consecuencia del proceso de deterioro a que han sido sometidas nuestras expresiones sociales, políticas y económicas. Pero, muy pocas de esas tendencias pueden ser calificadas como definitivas, si se las somete a la acción de efectivas políticas públicas.

Para definir las debemos fijar con claridad el tipo de sociedad que queremos construir y estar conscientes de las limitaciones que provocan nuestras condiciones nacionales; pero también seguros de nuestras posibilidades en la medida en que exista consenso sobre el camino a recorrer; y en que seamos capaces de canalizar los inevitables conflictos de todo período de cambio hacia un proceso de desarrollo de sólido dinamismo, transformando la corriente de influencias culturales, tecnológicas, políticas y otras de carácter externo, en contribuciones reales al bienestar del pueblo.

El proceso que debemos asumir implica cambio y crecimiento de estructuras sociales, políticas y económicas. Para que ello sea posible es preciso fortalecer la capacidad nacional para formular y aplicar políticas autónomas y asegurar una participación popular efectiva en la política.

En nuestra condición actual, sin que ello implique posiciones de definición intervencionista, debe reconocerse la necesidad de que el Estado actúe activamente en muchas áreas estratégicas para lo cual es imprescindible robustecer la capacidad operativa del Estado y ordenar el funcionamiento de los organismos públicos.

La experiencia indica que el único instrumento hábil para lograr estos propósitos, asegurando la coordinación temporal y espacial de acciones y decisiones es la planificación. El planeamiento debe ser entendido como un instrumento básico de gobierno de características político-técnicas y no como un mero ejercicio tecnológico; junto a esta comprensión es necesario asumir que el desarrollo no es un fin en sí mismo sino tan sólo un medio de satisfacer legítimas aspiraciones humanas.

Necesitamos que este proceso sea lo más corto que pueda lograr nuestro esfuerzo y por ello no puede quedar librado a la espontaneidad y ser conducido por las solas fuerzas del mercado; debe ser un proceso provocado, orientado y dirigido, por lo tanto planificado.

Para hacer viables estos propósitos es necesario solucionar, previamente, la cuestión institucional que se refiere al papel que le corresponde a las insti-

tuciones políticas, jurídicas y administrativas que son los instrumentos para la consecución de los fines sociales.

El proceso apto para ordenar y coordinar estos cambios, ya lo dijimos, es el planeamiento y, abarcándolo, la administración pública, que es el instrumento activo por excelencia con que cuenta el Estado y, a través de él, la sociedad, para formular y ejecutar sus políticas; debiendo reconocerse que, en su estado actual, esta administración necesita afrontar, urgentemente, un proceso de reforma y adecuaciones que la dispongan a asumir, efectivamente, su papel.

Para que el planeamiento sea efectivo debe traducirse en decisiones y acciones corrientes, no sólo ocuparse de definir un cuadro general para el futuro; para que esto pueda ocurrir el plan debe reflejarse, imprescindiblemente en el presupuesto, concibiendo así, a éste último, como un instrumento básico en el proceso de planeamiento y toma de decisiones del gobierno.



DESARROLLO INTEGRAL, OBJETIVOS Y POLITICAS

La situación que es posible prever para nuestro país en los próximos quince años se halla determinada en parte por procesos sociales, políticos y económicos que están hoy en marcha. La posibilidad de revertirlos o adecuarlos, en cuanto no configuren una situación deseada, así como la de generar procesos de crecimiento y cambios adecuados y posibles, estará determinada, en buena medida, por la calidad y oportunidad de los objetivos que fijemos, así como, por el carácter y la efectividad de las políticas públicas que se apliquen en los próximos años.

La situación también dependerá, lógicamente, de acontecimientos que pueden escapar al control de los formuladores y ejecutores de la política nacional y provincial, por no poder preverse debidamente el progreso científico y tecnológico; cambios en las actitudes y expectativas en la población; tendencias políticas, sociales y económicas de los centros mundiales de poder; cambios en la competencia entre esos centros y en sus políticas hacia el resto del mundo; presencia o ausencia de cambios climáticos y de desastres naturales.

Pese a la extensión y gravedad de nuestra crisis actual y a las tendencias negativas que surgen como consecuencia del profundo deterioro a que han sido sometidas nuestras expresiones sociales, políticas y económicas, pocas, si alguna, de esas tendencias pueden ser clasificadas como irreversibles o irreductibles si se las somete a la acción de efectivas políticas públicas.

Las respuestas a los interrogantes que debemos plantearnos para definir los objetivos y las correspondientes políticas, frente al cuadro de la situación actual, y, sobre todo, de la situación de futuro a que aspiramos, deben reflejar una concepción clara sobre el tipo de sociedad que queremos construir y sobre las limitaciones que se imponen a la política pública en condiciones nacionales definidas y en la prosecución de objetivos sociales también definidos. Visto así el problema, la atención se focaliza en el interrogante acerca de si en los próximos años habremos creado una sociedad que funcione mejor y una economía capaz de crecimiento autosostenido. Esto significa preguntarnos, simultáneamente, si podremos canalizar los inevitables conflictos de todo período de cambio en un proceso de sólido dinamismo y assimilar y transformar la corriente de influencias culturales, tecnológicas, políticas y otras de carácter externo, en contribuciones reales al bienestar del pueblo.

El camino a recorrer implica, fundamentalmente, **asumir un proceso de cambio y crecimiento de estructuras sociales, políticas y económicas, es decir, un proceso de desarrollo integral** que parte necesariamente, y como ya hemos

manifestado, de la definición clara de la sociedad futura hacia la cual se orienta la lucha por el desarrollo, mediante los esfuerzos concertados de los dirigentes políticos, de los especialistas y técnicos y del pueblo en general.

Las metas cuantitativas y las formulaciones generales de derechos humanos que se han utilizado hasta ahora son componentes esenciales de esa definición, pero no son suficientes cuando sólo toman la forma de simples enumeraciones de deseos insuficientemente articulados. La ausencia de una correcta definición provoca que una parte de la población, los estratos medios y superiores, acepten como modelo la visión que ofrecen los países industrializados, sin tomar en consideración que esos modelos tienden a estimular tipos de cambio y crecimiento que no son viables por razones sociales, políticas y económicas para los países que, como el nuestro, se encuentran postergados —cualquiera sea la razón— en su lucha por el desarrollo.

Las imágenes del futuro que hay que diseñar deben ser, a la vez, realistas, estimulantes y compatibles con las aspiraciones de la mayoría. Sólo así ayudarán a determinar la dirección de los cambios deseados, la compatibilidad de esa dirección con las demandas actuales de asignación de recursos y las características que habrán de tener los programas públicos que contribuyan a la realización de esos propósitos.

Esto no significa que todos debemos estar de acuerdo respecto a la sociedad futura. La competencia de diversas imágenes, en la medida que respondan a la imaginación política autónoma de los diversos grupos de interés, es un elemento indispensable para que la estrategia de desarrollo se ajuste continuamente a nuestra realidad. Además debe tenerse en cuenta el efecto que, en el tiempo, tienen las características de interdependencia del mundo actual respecto de la absorción de nuevas ideas, teorías y técnicas, que demandarán un aumento forzoso de nuestra capacidad de selección y adaptación creativa, además de la comparación con nuestra experiencia propia. (1)

Otra parte importante de ese camino a recorrer es el **fortalecimiento de la capacidad nacional para formular y aplicar políticas autónomas**; así como la de asegurar la existencia de una **participación popular efectiva en la política.**

La necesidad de construir políticas autónomas no implica necesariamente que deba buscarse un máximo de control central ya que asumir, por ejemplo, la responsabilidad por la regulación detallada de actividades sociales y económica puede ser una dura prueba para los mejores mecanismos administrativos. Además, esta actitud sofoca la iniciativa particular y lleva a gastar una proporción creciente de recursos en el mantenimiento del aparato burocrático. La multiplicidad de obligaciones y tareas consiguientes que una semejante labor genera a nivel central agota la posibilidad de juzgar prioridades y discernir posibilidades de acción con grado de bondad suficiente.

(1) CEPAL - Naciones Unidas, "El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina", Nueva York, 1969.

En nuestra situación actual el Estado deberá intervenir activamente en muchas esferas estratégicas —sociales y económicas— y para ello será necesario **robustecer la capacidad operativa y ordenar el funcionamiento de los organismos públicos** pero, en la medida de lo posible, deberá acudirse a la **descentralización** sobre los niveles provincial y local y, especialmente, a **robustecer la iniciativa privada**.

Para que esta descentralización y las iniciativas localizadas y personales sean eficientes, debe asegurarse la coordinación temporal y espacial de acciones y decisiones. **El único marco hábil** de que disponemos para lograrlo **es la planificación**.

Otros sistemas por los cuales el Estado responde pasivamente a las distintas demandas, según su fuerza y la necesidad de mantener una base suficiente de apoyo político, hace mucho que han demostrado ser deficientes.

Incluso, aparte de la urgencia de obtener un respaldo público vigoroso para el desarrollo, debe tenerse en cuenta que los recursos disponibles y los que se pueden generar en el corto plazo no son suficientes para satisfacer, salvo de modo simbólico, toda la gama de demandas competitivas y contradictorias que se hacen tanto en el sector público como en el privado; arrojan dudas sobre el grado de coherencia que pueda lograrse, inicialmente, en la aplicación de las técnicas de planificación para la asignación de recursos y ésto porque los problemas a enfrentar son muy complejos, las presiones fuertes y variadas, la información disponible se presenta como incompleta y **el mecanismo administrativo del Estado parece bastante ineficaz en su estado actual**.

Es indispensable que el **planeamiento**, como **instrumento básico de gobierno de características político-técnicas**, vaya acompañado o precedido de decisiones políticas firmes y que tanto la política como la planificación incorporen la comprensión más profunda de las demandas a las que deben someterse o a las que deben modificar, conciliar o combatir; de los recursos e instrumentos disponibles y de las limitaciones que oponen, a la viabilidad de las políticas, la naturaleza de esos recursos e instrumentos. (2)

Cada día se ensancha más la brecha en los países que denominamos desarrollados y los que no lo son; y hay conciencia creciente que la única vía disponible para impedir el aumento de esa diferencia y disminuir progresiva y rápidamente su significado es acudir al que llamamos proceso de desarrollo provincial (¿regional?) y nacional.

Es difícil definir el desarrollo en abstracto. Es una meta, con variantes que surgen de módulos relativos de comparación con las sociedades industriales. En este sentido **desarrollo no es un fin en sí mismo** sino un modo de satisfacer legítimas aspiraciones humanas, un medio para lograr una transformación so-

(2) CEPAL - Naciones Unidas, op. cit.

cial y económica que asegure la promoción del bienestar general y de la seguridad social; para concretar una participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social; y para fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre.

En un proceso semejante nuestros objetivos deben incluir la recuperación del grado de dependencia económica; la mayor participación en los beneficios; la diversificación de la producción a partir de la definición de un modelo productivo conveniente; el control y la orientación de la inversión extranjera; la definición de un perfil industrial que haga posible el desarrollo de una industria con real capacidad competitiva para insertarse eficientemente en el mercado internacional y particularmente en el latinoamericano, etcétera.

El proceso de desarrollo que sustentó la situación de que hoy gozan los países industriales se logró a través de una muy larga evolución, realizada según los patrones del liberalismo económico. Esta evolución se asentó sobre un proceso triste, impregnado de explotación e injusticia social, que sólo pudo ser válido o posible en las condiciones sociales y políticas prevalecientes en el siglo pasado. Hoy es imposible pensar en su recreación.

Nuestro despegue debe darse en condiciones de protección y garantías sociales y en medio de una revolución de expectativas que demandan una cada día más activa participación del Estado. Esto no quiere decir que el proceso deba ser necesariamente lento, sino que debe concretarse con el menor costo posible y con los resultados más efectivos que podamos alcanzar, tomando en cuenta que grandes sectores de nuestra sociedad, en muchos grados y aspectos, están cada vez más conscientes de su situación de marginalidad.

Para que el proceso sea corto no puede quedar librado a la espontaneidad y ser conducido por las solas fuerzas del mercado; **debe ser un proceso deliberado, consciente y, por tanto, provocado, orientado y dirigido**, es decir planificado. Por ser el Estado la representación organizada de la sociedad, es evidente que es el único ente con capacidad, poder y posibilidades para promover, fomentar, dirigir y planificar el desarrollo acelerado.

Desarrollo y planeamiento económico están indisolublemente unidos y este proceso implica siempre repercusiones en la situación estructural vigente, no sólo de las estructuras económicas privadas sino de las estructuras económicas, general, social y cultural. **Desarrollo no es desarrollismo**, es decir crecimiento económico basado esencialmente en la iniciativa privada, pues ello en ningún caso provocará el desarrollo social, esencial en la concepción global del desarrollo.

En nuestro país no puede pensarse en lograr el desarrollo a través de las estructuras tradicionales, pues en realidad éstas obras como freno. **La alternativa es clara: desarrollo o mayor subdesarrollo sin posiciones intermedias**. Encaramos las transformaciones o aceptamos un país socialmente injusto, dependiente, sin capacidad para expresar la voluntad nacional.

Las transformaciones sociales han de dirigirse, en primer término, a dar

solución a aspectos de seguridad social y educación, para **promover y consolidar una amplia clase media con conciencia de los cambios necesarios y capacidad para provocarlos**, en lugar de una clase media cuyos objetivos concurren en la asimilación a la aristocracia económica.

Estas reformas deben apuntar asimismo, a **incorporar a la población que ha sido marginada** en estos años. Debe tenerse en cuenta que el sistema social actual no se dirige a los que han sido marginados sino a los empleados —seguridad social, reforma tributaria, alzas de salarios— tratando de robustecer las burocracias. Tales reformas no se dirigen a la incorporación de los marginados al proceso político, económico y social.

No podemos dejar de mencionar que **la pieza fundamental de la transformación social es la reforma educativa**. La educación no es sólo el primer factor de desarrollo sino también de expansión económica y, en este particular, debe comprometerse en la preparación del hombre para un tipo de sociedad que todavía no existe. Hay que **preparar al hombre para la democracia, el crecimiento y el cambio**.

En las presentes circunstancias hay que profundizar la acción del Estado para proteger a los sectores de población que lo necesitan, particularmente a los niños abandonados o carenciados, sin familia aunque sea en forma temporal. **Frente a la miseria y la indigencia el derecho a la educación no tiene existencia real**. La desnutrición, el aumento del analfabetismo, el bajo ingreso, la vivienda insalubre o inexistente, la marginación de la educación, el desempleo o subempleo, imponen la necesidad de que el Estado asuma el papel que le corresponde para provocar y conducir el desarrollo social. La evaluación efectuada por los organismos correspondientes de Naciones Unidas, acerca de los resultados del último decenio, ha demostrado que este desarrollo no se ha dado nunca como consecuencia automática del crecimiento económico. La sola expansión económica espontánea y puramente privada de la economía o de la caridad social, sólo produciría una agudización de las injusticias actuales.

En síntesis, **la más importante estructura a modificar es la social** si queremos lograr la participación real y efectiva del pueblo en la vida económica, social y política, como protagonista del cambio y del crecimiento. Es necesario elevar el nivel de vida cuya clave de realización está en la redistribución de la riqueza y en la eliminación de la disparidad en los ingresos. Ninguna de las dos cosas son posibles si se deja al sistema económico actuar por sí solo.

DESARROLLO, PLANIFICACION Y POLITICA

Aunque un plan de desarrollo debe ser un programa cuantitativo destinado a crear aquellas condiciones en que pueden alcanzarse objetivos socio-políticos nacionales, es también posible definirlo como una promesa o proyección de recursos futuros que se pondrán a disposición de los diferentes sectores mediante determinada asignación.

Esa promesa tiende a obtener que los sectores provean los recursos económicos y de otro género que son necesarios para alcanzar los objetivos del plan. (3)

Cualesquiera sean las motivaciones y los fines que llevan a un gobierno a proponer un plan, una precondition para que el mismo alcance éxito es que existan ambientes políticos de seria preocupación por alcanzar cierto desarrollo económico, circunstancia que, en estos momentos, aparece como favorable; también es cierto que, para la creación de tal ambiente o, al menos, para su afianzamiento, se requiere un plan que promueva claramente objetivos socio-políticos.

La resolución de esta carencia, que dada las explicitaciones habida durante la campaña electoral, podríamos considerar como casi formal, debería ser atendida rápidamente. La enunciación ordenada de estos objetivos cumpliría, además, la función de brindar un marco de referencia para los objetivos económicos, particularmente los de mediano y largo plazo.

Otro aspecto político importante que debe ser considerado al decidir la propuesta de un plan es el que se refiere a su dimensión temporal. Partiendo del hecho de que cualquier plan implica un grado de participación de la comunidad, aunque no sea sistemática, es evidente que el conocimiento público de su realización moviliza demandas desde todos los campos y los más variados intereses. El resultado es una demanda de acción pública que puede y suele exceder en mucho a los recursos disponibles.

La necesidad de obtener y mantener el apoyo más amplio posible implica demostrar que se reconocen las legítimas necesidades de —idealmente— todos los demandantes. Aunque no todos pueden ser incluidos en un plan, no importa cuán dilatado sea el lapso previsto, es evidente que, por ejemplo, se pue-

(3) ILCHMAN-UPHOFF, "The Political Economy of Change", University of California Press, Los Angeles, 1969.

de incluir más del doble en un plan decenal que en un plan quinquenal (puesto que los recursos tienen que ser mayores en los segundos cinco años que en los primeros) y, por lo tanto, la satisfacción que procura se duplica.

Si bien la necesidad de dar cabida a los imprescindibles ajustes del plan en el tiempo, hace aconsejable que las definiciones de largo plazo sean expresadas en términos de políticas antes que de objetivos más o menos precisos, no debe subestimarse la importancia de este tipo de consideraciones ya que el plan puede resultar improductivo y hasta contraproducente si no es escrupulosamente calculado en términos políticos además de los económicos.

El cumplimiento de un plan de desarrollo, con sus requerimientos de transformaciones estructurales, **requiere el insumo de recursos políticos** y no sólo económicos. Un gobierno democrático, que no puede mantener su autoridad sobre la base de la coacción, tiene que calcular los costos políticos y sociales de los planes y propuestas económicas.

Los técnicos pueden sugerir la forma de utilizar los recursos económicos con la mayor eficiencia, si cuentan con datos suficientes y veraces; lo que no pueden hacer es incluir recursos u objetivos no económicos.

Un estadista, en cambio, **no puede prescindir de los requisitos o consecuencias no económicas de las estrategias económicas**. Necesita un modelo de política y para ello requiere información ya que no puede utilizar, sino en pequeña escala, el *ceteris paribus*; y ese modelo de política no debe imponer una lógica externa al sistema y a sus participantes.

Por supuesto que el modelo está destinado, fundamentalmente, a afirmar la estabilidad o solvencia del régimen sin la cual la más avanzada forma de planeamiento resultará insuficiente para contribuir al desarrollo del país.

Por esta misma razón el plan debe ser considerado desde el punto de vista de cuánto contribuya a la solvencia política —ya que la solvencia es un *sine qua non* del desarrollo— en vez de ver a la política ante todo en función de lo que es capaz de contribuir a la realización de un plan.

Estas afirmaciones son particularmente ciertas si la propuesta implica una estrategia de desarrollo equilibrado ya que, en este caso, el régimen debe disponer de suficientes recursos políticos, controlar efectivamente a las empresas públicas, tener real capacidad de influencia sobre las privadas, operar un sistema de planificación con control central, poseer medios de asegurar la obediencia de los gobernados, gozar de consenso suficiente entre las élites y, finalmente, contar con el apoyo de una buena parte del sector económico.

En cualquiera de las estrategias posibles se producirán conflictos políticos, tensiones sociales y sobrecargas administrativas, que deberán ser resueltas a través de la autoridad provista y mantenida por la infraestructura política de la que forman parte legítima los planes de desarrollo.

MECANISMOS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES

La problemática del desarrollo fue considerada inicialmente como objeto particular del análisis económico y aunque esa perspectiva se amplió y enriqueció, hace ya algún tiempo, con la consideración de los aspectos sociales, no se solucionaron las dificultades operativas observadas.

Sólo recientemente se ha generado un consenso generalizado respecto a que buena parte de esas dificultades provienen de la insuficiente consideración de un elemento de importancia estratégica: la cuestión institucional, es decir, el estudio del Estado mismo y, por lo tanto, de los mecanismos e instrumentos institucionales que pueden o no hacer posible y viable el desarrollo económico y social o que pueden o no provocar las condiciones para que éste se alcance.

La cuestión institucional se refiere al papel que le corresponde a las instituciones políticas, jurídicas y administrativas. Si aceptamos que el proceso de desarrollo es un proceso integral, debemos reconocer que el mismo tiene, además de sus aspectos económicos y sociales, otros institucionales que deben ser atendidos bajo pena de no alcanzar los objetivos perseguidos.

La importancia del aspecto institucional radica en que las instituciones mencionadas son los instrumentos para la consecución de los fines sociales y, en tal carácter, no es posible pensar en el cambio y crecimiento económico y social sin un cambio y crecimiento, paralelo, de las instituciones que hacen posible que ocurran los primeros. (4)

Respecto del cambio institucional es conveniente tomar en cuenta que la tarea de transformación, adaptación o creación de instituciones suele requerir una visión de mayor plazo que la que se necesita para que la formulación de los planes de desarrollo se realice paralelamente a la creación o transformación de instituciones, de manera que el proceso de cambio que aquél genera se vaya "institucionalizando", como garantía de que podrá consolidarse efectivamente. Finalmente, al definir las transformaciones institucionales, debe tomarse en cuenta que no son instrumentos neutros no comprometidos, de valor absoluto para cualquier sociedad, y por ende deben ser adecuados a los objetivos determinados que se persiguen.

(4) BREWER-CARIAS, Allan-Randolph, "Cambio político y reforma del estado en Venezuela", Ed. Tecnos, Madrid, 1975.

Otro aspecto significativo a considerar es la situación actual de nuestras instituciones, particularmente en lo que hace al grado de autonomía del Estado respecto de una determinada estructura económica. **El sólo funcionamiento del sistema democrático no implica que las instituciones del Estado funcionen como si realmente tuvieran, como objetivo prioritario, el bienestar de las mayorías populares y marginales.**

El Estado y particularmente sus instituciones se encuentran en una permanente contradicción: algunas veces son instrumentos de los grupos económicos dominantes a pesar de algunos elementos formales que las revisten de carácter popular y, otras, son instrumentos de las clases populares teniendo, sin embargo, elementos que las configuran como propias de un Estado liberal. La transformación que requieren es, justamente, para ponerlas al servicio de los intereses de la mayoría de la Nación a través de un proceso democrático que es la verdadera vía válida hacia el cambio.

En este mismo trabajo hemos dicho que parte del camino a recorrer, hacia la sociedad que queremos y podemos ser, es el fortalecimiento de la capacidad nacional para formular y aplicar políticas autónomas; y es a través de la tonificación y transformación de las instituciones políticas, jurídicas y administrativas que el Estado puede ser un efectivo instrumento de desarrollo y, junto a consolidar su autonomía relativa, escapar a las presiones de los grupos económicos dominantes actuando, al contrario, en beneficio de la mayoría nacional.

Con las actuales instituciones muy difícilmente podremos lograr esas transformaciones, sin las cuales el proceso de desarrollo no podrá ser impulsado y menos aún sostenido definitivamente.

Crecimiento, cambio de estructuras, Estado y planeamiento serían cuatro pilares fundamentales en el planeamiento político.

Conducir al Estado en situación de subdesarrollo, donde se requieren decisiones políticas ágiles y definidas, utilizando mecanismos institucionales que no se corresponden con la realidad económica y social, produce ausencia de decisión.

Esta crisis por inadecuación institucional del Estado, además de producir ausencia o inoportunidad de decisión política y mando, se traduce también en sensible debilidad frente a las inevitables —y muchas veces necesarias— presiones de los grupos de interés de la comunidad, particularmente de los económicos. Es cierto que esas presiones son muchas veces un efectivo mecanismo de control colectivo frente a posibles abusos del poder público pero se tornan nocivas cuando surgen indiscriminadamente ante cualquier actuación estatal que, por ellas, se detiene.

En definitiva no puede seguir funcionando un aparato institucional que, realmente, no garantiza la democracia política y mucho menos la democracia social y económica, si es que se quieren alcanzar, rápidamente, niveles de cambio y crecimiento adecuados y mantenerlos una vez logrados.

ESTADO Y DESARROLLO

La incorporación del país a un proceso autónomo e independiente de desarrollo y la necesidad, consecuente, de una serie de cambios en las estructuras tradicionales sin una neta, oportuna y enérgica intervención del Estado, es tan inimaginable como el poder asegurar que ese cambio sea ordenado, con el menor costo y lapso posible sin planeamiento.

En efecto, un cambio en las estructuras afecta directamente a quienes usufructúan las injusticias de subdesarrollo, por lo que es cierto que utilizarán todos los medios a su alcance para rechazarlo o hacerlo inoperante.

Por ello es necesario el fortalecimiento y la intervención del Estado a fin de que mediante el uso del poder público se haga realidad.

Este cambio del Estado no será fácil. A lo largo del proceso de formación y consolidación del Estado —como en el resto de América Latina— lo normal fue que quienes han detentado el poder económico controlen también el poder político. Durante los últimos años del pasado decenio y los primeros de éste la situación se afirmó en nuestro país para hacer viable una estrategia económica y social cuyos efectos aún perduran; a esto debe agregarse que las instituciones políticas liberales fueron estructuradas para facilitar y permitir esa participación y, en ese sentido, son efectivas.

La intervención del Estado se ha dirigido al mantenimiento del statu quo y no al cambio; si algún tipo de acción estatal puede identificarse como de tipo social, inclusive con algún tipo de costo para los grupos económicos dominantes, ello se ha permitido precisamente porque no ponía en peligro su control sobre el poder político o para evitar ese riesgo.

En nuestro país y durante los gobiernos populares, el Estado ha dado signos evidentes de autonomía respecto a esos grupos económicos. Los esfuerzos deben dirigirse ahora a recuperar esa autonomía, aumentarla, consolidarla y convertir al Estado en instrumento de desarrollo social para la mayoría del pueblo.

La problemática del Estado debe enfocarse entonces a la luz de nuevos criterios adecuados a nuestra realidad y a la necesidad de crecimiento y cambio. Su papel debe ser absolutamente activo, fundamentalmente a través de la planificación, pero con un profundo respeto a la dignidad humana.

La intervención del Estado deja de ser sólo proteccionismo o fomento de la iniciativa privada y se orienta hacia el cambio económico y social.

Este hecho es el que provoca el resurgimiento de las viejas consignas de "libre empresa", "libre competencia" y "empresa privada". La intervención del Estado a través de la protección industrial nunca fue discutida porque beneficiaba a los grupos empresariales. Pero la que se dirige al desarrollo de toda la comunidad y pretende asegurar la vigencia de una real democracia social y económica sí produce reacción.

No se puede alcanzar el desarrollo económico y social y, por tanto transformar las estructuras correspondientes, a través de un modelo político-institucional de crecimiento económico puramente capitalista o neoliberal.

Sin embargo el rechazo de un determinado modelo no debe surgir de posiciones predeterminadas en forma dogmática sino del análisis pragmático y realista de nuestra sociedad y de sus particulares condiciones en un momento determinado.

Pero justamente por esas características es imposible pensar que el desarrollo surja de ese modelo. Y ello no sólo porque el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones ya esté prácticamente agotado —al menos en sus formas conocidas— sino porque esa fórmula es incapaz de disminuir la dependencia y puede, por el contrario, aumentarla imposibilitando la integración de las masas marginales.

Esa fórmula agudizaría las contradicciones aumentando la insatisfacción respecto de las necesidades elementales de la sociedad y conduciría a una nueva irrupción de la autocracia militar.

El desarrollo autónomo exige una mayor participación de las masas marginadas en la vida económica, social y política y por eso se requiere un esquema político-institucional que admita y garantice realmente la democracia económica, social y política y, por lo tanto, asegure esa participación.

El modelo a considerar para el desarrollo debería contemplar aspectos tales como: las exigencias de transformación que plantea el proceso de desarrollo, la participación estatal activa en las áreas consideradas esenciales para garantizar la transferencia del producto de las mismas al beneficio social, sin que ello implique desaprovechar la iniciativa privada en el proceso; la participación creciente de las áreas marginales rurales y urbanas en los procesos políticos, económicos y sociales; la intervención activa y primordial del Estado como agente y actor del proceso, con un alto grado de autonomía; el establecimiento de mecanismos institucionales que hagan posible esa autonomía para que el sector público actúe en beneficio de la mayoría; y, particularmente, el establecimiento de un sistema político basado en la democracia participativa que garantice la democracia económica y la democracia social (5). **La intervención del Estado en la vida económica y social del país no puede tener carácter subsidiario y supletorio** en relación a la actividad privada. En el modelo

(5) BREWER-CARIAS, Allan-Randolph, op. cit.

capitalista o neoliberal esta tesis es un soporte básico, como lo es la marginalidad de la iniciativa privada en un modelo socialista revolucionario. En un Estado democrático el dilema no se orienta en uno u otro sentido sino en adoptar criterios pragmáticos para lograr un desarrollo integral, determinando las áreas que corresponden a la actividad pública y a la privada y aquellas donde ocurren ambas.

Todos participan; el ámbito, la modalidad y la intensidad de dicha participación dependerán de la situación particular en un momento dado. El Estado, eso sí, será el responsable de que los beneficios económicos se orienten al desarrollo social y a la redistribución de los ingresos y no al enriquecimiento de los grupos o clases económicas poderosas.

La esencia democrática hará posible que la participación de ambos sectores en el proceso económico no responda a los solos criterios de una minoría burocrática o de una aristocracia económica, sino al real sentir y a la necesidad del país, es decir a un auténtico régimen de democracia no sólo política, sino esencialmente económica y social.

En un sistema de economía mixta como el nuestro las actividades de ambos sectores se alternan. La intervención del Estado tiene una importancia decisiva en la conformación del orden económico y social, así como en las actividades de control que le corresponden para inducir, orientar y canalizar la iniciativa privada hacia la consecución de los fines del desarrollo.

En este esquema la participación del Estado implica planificación regular y asumir un papel principal en la generación de ahorro e inversión así como en el aumento de la capacidad administrativa, sin la cual el ahorro no es posible o se dilapida y es imposible asegurar el desarrollo económico, social y físico y la ordenación territorial.

Que el Estado intervenga en las actividades productivas e industriales no significa aplicar una política de nacionalización como dogma. Esto no tendría ningún sentido y podría producir el descalabro de las estructuras económicas existentes sin un beneficio social consecuencial.

Los problemas que el Estado debe resolver en relación a la industria petrolera, petroquímica, al hierro y la siderurgia, a la energía, a los transportes y a la comercialización de bienes, por ejemplo y los ingentes recursos que necesita para intervenir, controlar y asumir esos pilares del sistema económico, son suficientes para que **toda política de estatización indiscriminada que pretenda transformar al Estado en el único o principal banquero, financista, asegurador, productor, industrial, etcétera, sea una aventura dogmática sin sentido.** Estas actividades deben orientarse, dirigirse y controlarse para que efectúen el aporte previsto y para ello el Estado tiene a su disposición toda una gama de medidas de regulación, promoción y control.

En grandes líneas los criterios de orientación deberían incluir un enfoque macroeconómico, social o institucional basado en el criterio que surge de nuestro sistema social: todos los componentes de la sociedad, en base a deter-

minados —cuantitativa y cualitativamente— recursos humanos, materiales, financieros y de información (insumos), tiene unos objetivos concretos de desarrollo económico, de desarrollo social, de desarrollo físico y de ordenación territorial que alcanzar en un tiempo dado (exsumos) por la acción conjunta y mixta de los sectores público y privado, a través de la integración, en un sistema, de sus instituciones jurídicas, políticas y administrativas.

El instrumento que explicita las actividades que realizará el Estado para lograr determinados objetivos de desarrollo, en un cierto plazo o plazos, lo cual implica —fundamentalmente— la delimitación de las responsabilidades que, en el proceso de cambio y crecimiento, asumen el sector público y el privado, **es el plan**, cuya naturaleza es especialmente política aunque esté asentada en criterios técnicos.

Pero el proceso de planificación comprende otras actividades además de éstas, ya que, precisados determinados objetivos y cuantificados los recursos disponibles, el problema que debe ser dilucidado y determinado es si los mecanismos o medios procesadores de una sociedad, en un momento determinado, están en condiciones de producir los bienes y servicios necesarios, con los recursos e informaciones disponibles y, en un período establecido, alcanzar los objetivos propuestos.

En un sistema como el nuestro, los mecanismos procesadores serían las instituciones políticas, jurídicas y administrativas que configuran el sector público y las instituciones privadas que conforman el sector respectivo. Ambos grupos institucionales tendrían la responsabilidad de alcanzar esos objetivos en el plazo requerido y mediante la utilización adecuada y racional de los recursos disponibles. La proporción de la participación de ambos sectores dependerá de los objetivos perseguidos y del tiempo y recursos disponibles.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL – LA ADMINISTRACION PUBLICA

En general las instituciones públicas no están constituidas para el cambio, lo que provoca que la acción del Estado sea, en muchos casos, ambivalente y contradictoria. Esta circunstancia plantea una crisis: **una sociedad que reclama urgentemente el desarrollo, pero que carece de las instituciones adecuadas.**

Planteada la necesidad de cambio el problema reside en la posibilidad de realizarlo en la situación actual. Este es el reto y no puede admitirse que su concreción sea una alternativa irreal, pues caeríamos en un determinismo inadmisibles para nuestro futuro. Frente a la necesidad de cambio institucional, uno de los elementos que falta es la creación de una clara conciencia sobre su importancia y acerca de las vías para llevarlo a cabo, como parte importante de la estrategia de desarrollo.

Deben considerarse cuestiones tales como las **fallas en las instituciones políticas** que impiden una real participación de la mayoría y por consiguiente la ausencia de una democracia verdaderamente participativa. O el principio de la separación de poderes, con una serie de contrapesos y frenos que pueden ocasionar la inamovilidad del Estado, impedir su cometido y conducir a un conflicto de poderes frente a las crecientes demandas que plantea la sociedad.

La necesidad de democratizar la economía de manera que sus beneficios se distribuyan a toda la población, fundamentalmente en servicios sociales, es otra parte visible del reto que asume nuestro país y da un sentido y significado distinto a las técnicas económicas y administrativas que pueden usarse para asumirlo. La planificación es un ejemplo de ello; mientras que **en los países hoy industrializados el planeamiento surgió después del desarrollo, en el nuestro es un requisito previo para poder alcanzarlo.**

Para garantizar la ejecución de su política el gobierno requiere de instrumentos, entre los que se destaca, **primordialmente, la administración pública** aunque la visión que se tiene de ella sea la de un mal que puede hasta ser innecesario. La realidad es que no sólo es necesaria sino es **indispensable para incorporarnos a un proceso de cambio y crecimiento.** Lo que tenemos que determinar es cuál administración pública sirve y cuál no a los intereses colectivos, partiendo de que **es el instrumento activo por excelencia con que cuenta el Estado y, a través de él, la sociedad, para formular y ejecutar las políticas de desarrollo. Administración y política están, por ello, indisolublemente unidas. Nunca es neutra.**

Debemos determinar la capacidad de esa administración para servir a los

objetivos del Estado; establecer si hay falta de recursos o falta de capacidad administrativa para manejarlos, no sólo eficientemente sino efectivamente, es decir haciendo lo que se debe hacer. Es evidente que no se trata de administrar sino administrar para algo. **La diferencia en los objetivos es la que plantea diferencias netas con la administración privada.**

La estructura actual de nuestra administración pública es el resultado de un largo proceso de crecimiento desordenado, impulsado por las modificaciones de los fines del Estado que han ocurrido a medida que realidades económicas y sociales lo hicieron necesario.

Esta forma de ampliación plantea, entre otros problemas, una fuerte inadecuación entre las divisiones, necesariamente sectoriales, de los fines del Estado y las formas estructurales de la administración pública donde hay confusión sectorial y, por tanto, dificultades crecientes de coordinación, con todos sus costos, e imposibilidad de exigir responsabilidades razonables.

Otro serio problema es la expansión, generalmente inorgánica, de la administración descentralizada, ocasionada en la mayoría de los casos por la incapacidad de la estructura tradicional para asumir los nuevos cometidos que generan las exigencias económicas y sociales, agravado por la confusión que plantea la falta de una clara determinación acerca de lo que son responsabilidades políticas y responsabilidades administrativas de estos establecimientos descentralizados que concurren con los Ministerios y muchas veces contra ellos, en la realización de los fines del Estado. Es necesario consignar además, que se le confían funciones esenciales que así escapan al control ministerial, o sea al control de los órganos directos del Presidente, llegando hasta fijar sus propios objetivos y políticas. Esto afecta necesariamente a la planificación sectorial que debe realizarse con la participación de todos los organismos que operan en el sector. Otra dificultad conexas es que las actividades se ejecutan en el sector en forma parcelada, ocasionando duplicación, superposición y hasta vacíos de actuación.

Hay que reformular, en forma urgente, el esquema, el papel y el ámbito de la administración descentralizada, así como reformular sectorialmente a la administración central.

Pero la reorganización de la administración nacional (centralizada y descentralizada) —y en su caso la provincial y municipal— para adecuarla al cumplimiento de los fines del Estado, efectiva y ordenadamente, requiere que su funcionamiento se replantee a partir de la identificación, definición y formulación de los instrumentos administrativos que necesita para operar. Trazados los fines del Estado a partir de definir los contenidos del proceso de desarrollo económico y social, e identificada la estructura institucional de la administración pública como instrumento del Estado para la consecución de aquellos fines, hay que analizar los diversos sistemas de mecanismos de que aquél dispone para la formulación y ejecución de las políticas.

PLAN Y PRESUPUESTO

El primero de esos sistemas es el de planificación. Además de constituir un instrumento administrativo de ordenación y racionalización de recursos para alcanzar determinados objetivos en un período de tiempo dado; debe considerarse, ante todo, como el instrumento imprescindible para la formulación de las políticas, es decir, para la precisión de los fines de la sociedad y del Estado en objetivos concretos, que deben ser alcanzados a través de determinadas estrategias y mediante la racional utilización de los recursos de la Nación.

El plan, en consecuencia, es y debe ser fundamentalmente un instrumento político, porque es un programa político, un programa de gobierno, de manera que no puede ni debe reducirse a constituir el resultado de un ejercicio técnico-económico-administrativo aislado. El plan implica y requiere decisiones políticas permanentes que le den vida y contenido de realidad. Considerado de esta forma el plan y el planeamiento constituyen un preciado mecanismo para facilitar la participación en la definición de las políticas que lo deben preceder e integrar.

Ahora bien, hacer del planeamiento un proceso identificado con el proceso político exige algunas adecuaciones en la técnica empleada. En primer lugar, para que el plan sea un programa político no puede limitarse a definiciones de mediano plazo; muy por el contrario debe definir el largo plazo, bajo la forma de enunciaciones de políticas, y así dar sentido a la estrategia del mediano plazo.

En segundo lugar el plan debe mirar mucho más allá de su período de duración y, para el futuro, definir políticas que reflejen los problemas que configuran los retos económicos y sociales que tiene planteado el país.

Por otra parte, y conformando las políticas señaladas, el plan debe precisar una opción fundamental que ordene y regularice la participación del sector público y el sector privado en las tareas del desarrollo nacional, de manera que se identifiquen las áreas estatales, las áreas sociales mixtas y las privadas en el campo de las actividades económicas y sociales.

Para que el plan sea instrumento político, para que sea el plan de la Nación, ésta debe estar comprometida con él; el plan debe ser el producto del consenso político logrado a través de la participación, y debe obedecer a una política nacional para la mayoría. Para ello es necesario, además, que el plan sea aprobado por el Congreso, de manera que la política de gobierno sea la política del país por tener el respaldo de la representación popular.

Debe considerarse asimismo que, aprobado el plan por el Congreso, las leyes que se sancionen a partir de ese hecho deberán estar enmarcadas en el plan, garantizando una coherencia que obligará a que se lo respete.

La problemática que gira en torno a la obligatoriedad jurídica del plan para las instituciones del Estado es de enorme importancia al analizar las relaciones entre el sistema de planeamiento y el sistema de presupuesto. En efecto, dentro de un proceso ordenador general de las actividades del Estado, **el presupuesto es, sin duda, el mecanismo financiero anual del plan de mediano plazo.** De esta manera el presupuesto, como el plan, debe responder a una política y a una estrategia de largo plazo que lo deben condicionar. En la misma forma, los créditos y gastos autorizados en el presupuesto anual han de constituir la ejecución anual de los programas del plan.

Esta esencial vinculación entre plan y presupuesto constituye, indudablemente, la pieza básica para la real vigencia de un sistema de planeamiento. Si el presupuesto anual ignora el plan o no responde a sus programas, la planificación no dejará de ser un mero ejercicio académico.

Este es el tema de importancia política y sobre él volveremos más adelante.

Ahora bien, **no siendo realmente el plan un instrumento de cumplimiento obligatorio por parte del Estado,** jurídicamente hablando —pues siempre hay un compromiso político difícilmente exigible en todo caso— es cierto que **en relación al sector privado es menos que indicativo.**

La ausencia de obligatoriedad del plan no sólo se plantea en relación al sector público nacional y a los particulares, sino que también surge en relación a las entidades político-territoriales-administrativas provinciales y locales, por sus autonomías (aunque no siempre sea así en el caso de las locales). Ello implica que sin la participación política de los Estados provinciales y, en su caso, de las municipalidades, en las tareas de formulación del plan, no puede hablarse de la obligatoriedad del mismo en relación a las actividades de dichas entidades.

En definitiva, **el plan debe ser la concreción en programas y proyectos a mediano plazo de las políticas adoptadas por el gobierno,** elaborados coordinadamente por los diversos sectores del gobierno nacional y las entidades públicas no nacionales, compatibilizados entre sí y en relación con las políticas generales previas.

PLANEAMIENTO

El planeamiento puede ser considerado una función propia y exclusiva del nivel central de la administración y, de esta manera, perfectamente atribuible a un organismo al cual concierna todo lo relacionado con el manejo de la diversa, abundante y compleja información proveniente de todos y cada uno de los niveles y de los sectores específicos, incluyendo en su competencia, naturalmente, el análisis particularizado de esa información y la elaboración de proyectos, programas y planes para el gobierno como un todo y para cada una de sus partes integrantes.

Es posible, por esa misma vía de razonamiento, considerar a los grandes grupos sectoriales —llámense ministerios, secretarías o subsecretarías— como meros ejecutores inteligentes, sin reconocerles un papel propio, tan importante como insustituible, en la apreciación de necesidades y posibilidades de acción frente a los problemas o perspectivas propias de los particulares campos de actividades de cada uno de ellos. Podemos, asimismo, no conceder significación a los aspectos comportamentales, al valor de la participación como medio para obtener cooperación e internalización de los objetivos perseguidos. Finalmente, podemos no observar y evaluar el resultado de nuestras experiencias en el campo de la planificación. Si así procedemos, llegaremos a imaginar, válidamente, que la organización y eficaz funcionamiento de esta actividad dependen de un simple y único acto de voluntad creadora, ubicado en un instante en el tiempo, que confiere tal función a un único órgano específico.

Si convenimos, por el contrario, que la planificación es una actividad total, que compete necesariamente a todos y a cada uno de los sectores y regiones y a cada miembro individual de los mismos, que surge desde las propias bases de la pirámide organizativa y se proyecta hacia los centros de decisión política a través de sucesivas consolidaciones —y en esquemas cada vez más amplios, comprensivos y consistentes— en busca del mejor uso, económico y social de los recursos disponibles, y preocupada por la consideración de las interrelaciones y de los efectos previsibles de las posibles alternativas respecto de objetivos y políticas, tanto generales como sectoriales y regionales, que obran a modo de marco necesario. Si concebimos la planificación de esta manera, como una técnica de gobierno y una matriz globalizante de numerosas decisiones particulares, deberemos concluir en la necesidad de delinearla como un sistema de órganos, funciones, normas y procedimientos establecidos, no sólo a través de las dimensiones de la estructura de la administración pública, sino en todo el sistema social del que ésta forma parte; un sistema creado y perfeccionado gradualmente, donde lo primero que debe ser programado, para introducir e institucionalizar la planificación en la estructura jurídico-político-administrativa, es el proceso de implementación del sistema para que cada

componente de esta estructura comprenda, acepte y asimile la función en sí y su forma de participación.

“El concepto de sistema consiste esencialmente en una forma de pensar respecto al trabajo de la administración. Proporciona una estructura para visualizar factores ambientales, tanto externos como internos, integrados en un todo. Permite el reconocimiento tanto de la colocación relativa, como de la función propia de los subsistemas”. “Un sistema es un todo organizado o complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo unitario y complejo”.

A partir de conceptos como estos no resulta difícil considerar a la administración pública como un sistema, parte de un sistema socio-político-económico mayor, cuya misión es producir bienes, servicios y regulaciones de distinta y variada índole, para ese sistema mayor que constituye su medio ambiente. Para cumplir con este proceso productor usa insumos que provienen de ese ambiente y, no siendo posible pensar que los obtenga permanente y totalmente por coacción, resulta evidente que la posibilidad de seguir actuando e incluso aumentar su producto, está relacionada, en forma directa, con el grado de aceptación que logren esos bienes, servicios y regulaciones por parte de sus destinatarios.

La planificación, como medio de posibilitar la existencia de un sistema de decisiones integradas que establezca el marco de referencia para las actividades de la administración pública, ofrece buenas posibilidades como apoyo para lograr esa aceptación. Un sistema de planificación, que por definición implica varias unidades interrelacionadas ocupadas de ese propósito, indica, además, no sólo la existencia de un método técnico por el cual se orientan estos organismos en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino también de un método administrativo u organizativo que permite que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general, entreguen y canalicen, hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y los resultados que se han obtenido en el pasado.

Indica también la existencia de un complejo mecanismo o sistema de información socio-económica que abastece rutinariamente a los órganos planificadores y ejecutores de la materia estadística que requieren para la formulación y control de los planes. Finalmente, un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente que se realiza como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida y aceptada como necesaria para organizar o canalizar las decisiones. Un sistema de planificación lleva implícita una rutina para formular, ejecutar y controlar planes.

Referir la necesidad de que el proceso planificador se convierta en un hábito, en una acción cotidiana, de ninguna manera puede llevar a restar importancia a su ingrediente principal: el elemento creativo. La creatividad es requisito indispensable en la interpretación de las condiciones y problemas específicos en que tiene lugar el desarrollo de cada región y del país, tanto para poder formular correctamente los objetivos de largo plazo, como

para adaptar los planes a circunstancias cambiantes, dotándolos de la flexibilidad necesaria.

Las posibilidades de realización de un plan guardan una relación muy estrecha con las estrategias y tácticas diseñadas y usadas para su implementación, y la calidad de éstas guarda una similar relación con la capacidad creativa.

Un sistema como el que se propone, exige crear mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas de largo y mediano plazo, transformarlas en planes concretos de acción para cada año, administrar dichos planes y producir periódicamente informaciones aptas para el control, para posibilitar la revisión constante de los planes y asegurar su validez permanente.

Si el sistema de planificación es concebido y construído siguiendo estos lineamientos generales, puede constituir un conducto perfectamente utilizable para la participación de las fuerzas sociales, asegurando una mejor posibilidad de interpretarlas correctamente y lograr una comunidad de acción que facilite la consecución de los verdaderos objetivos del desarrollo: crecimiento y cambio social, político y económico.

Los responsables de la conducción política del gobierno deben proveer al sistema un conjunto de valores, concordantes con esta filosofía, que facilite el juzgamiento de los hechos y permita generar y encauzar los comportamientos en el sentido profundo previsto con el plan.

Resulta conveniente para concluir, reafirmar expresamente que los organismos ejecutores deben participar activamente en la formulación de los planes, a fin de superar toda contradicción posible entre los elementos que guían la conducta del conjunto de la economía, tal como se expresan en los planes orientadores y los que influyen en las decisiones de las unidades económicas, sea que pertenezcan al sector privado o al propio sector público.

I. FUNCIONES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

Al establecer los objetivos de las unidades que componen el sistema hemos tenido en cuenta las siguientes funciones, a las que también podríamos denominar etapas del proceso de planificación: investigación y diagnóstico; determinación y evaluación de alternativas de acción; elaboración de los planes; control de la ejecución, y revisión y corrección de los mismos.

Investigación y diagnóstico

La primera y necesaria etapa de este proceso involucra tanto la recolección de información significativa respecto del pasado y del presente como la organización de esa información y su procesamiento mediante la utilización de los instrumentos de análisis disponibles.

Lo que se pretende es no sólo obtener elementos que permitan visualizar el futuro posible, sino una imagen lo más cercana posible a la realidad social y

económica que permita detectar los problemas reales, sus orígenes, dimensiones, interrelaciones y posible evolución.

Es evidente que el intento de plantear un diagnóstico de este tipo hace necesario un sistema de consultas, tanto en el sector público como en el privado, que provea un estado de la opinión en cuanto a los recursos, problemas, propósitos y deseos de la comunidad; sólo de esta manera podremos estar seguros de captar el elemento fundamental de "realidad" que necesita la planificación.

El problema que se presenta y acerca de cuya existencia hay suficiente consenso, es que los datos necesarios no suelen estar disponibles en la cantidad, variedad y/o calidad requeridas.

La planificación demanda, como insumo fundamental, datos, estimaciones y mediciones, cuantitativas y cualitativas, acerca de hechos, de recursos y, en general, de las actividades socio-económicas. Estos datos deben ser seguros, suficientes y darse en el tiempo adecuado.

Lo que suele suceder con frecuencia es que, antes que carencia total de ellos, hay falta de coordinación en la producción de series por parte de los distintos sectores. Donde sucede así suele ocurrir también que las unidades que tienen a su cargo la tarea estadística sean insuficientemente aprovechadas.

Estos problemas no pueden solucionarse en breve plazo, pero tampoco es posible pensar en detener la planificación hasta que se disponga de información óptima. Ya hemos afirmado que la primera tarea a emprender es programar la instalación y funcionamiento del sistema y parte de ese sistema es la información.

Existen métodos procesales para arribar rápidamente a soluciones aceptables que permitan disponer de información útil mientras se persigue, en plazos más dilatados, el perfeccionamiento del sistema. Al describir los aspectos prioritarios que deben ser considerados durante el período de implementación volveremos sobre el tema.

Determinación y evaluación de alternativas de acción

Como resultado más o menos inmediato del diagnóstico surgen —a veces durante su elaboración y sin un esfuerzo deliberado— una serie de probables cursos de acción. Tanto esas alternativas como las que son producto de una búsqueda más elaborada deben ser determinadas a la luz de los objetivos perseguidos y de las políticas vigentes para ser consecuentes con la necesidad de maximizar la racionalidad de las decisiones.

A partir de esta instancia, que seguramente disminuirá el número de distintos cursos de acción disponibles pero aumentará correlativamente las posibilidades de que la labor de planificación se desarrolle sobre acuerdos fundamentales, se completará la evaluación de cada alternativa para someterlas posteriormente a los niveles de decisión política.

El primer paso en este proceso es identificar las consecuencias significativas de cada línea de acción y sus ramificaciones. La aproximación puede resultar tediosa y lenta frente a algunos problemas que reclaman urgencia en su tratamiento. En este caso, y en otros similares, la búsqueda de la simplificación procesal debe hacerse tratando de no dañar la profundidad o la perspectiva necesaria.

Al diagramar el sistema hemos considerado, a los efectos del proceso completo, que una alternativa de acción, determinada y evaluada, puede ser considerada como un anteproyecto a someter a los niveles correspondientes para ayudar en la adopción de decisiones sobre los objetivos intermedios o las estrategias (incluso, a veces, en las decisiones tácticas).

La formulación de estos anteproyectos tiene una gran importancia, sobre todo si se toma en cuenta que el estudio de un proyecto requiere inversiones que suelen ser significativas y por lo tanto deben estar sujetos a criterios de prioridad. Otra razón para hacer hincapié en esta etapa es el relativamente escaso desarrollo que tienen en nuestro medio mecanismos que seleccionen anteproyectos en forma constante, realicen los estudios preliminares de su justificación y evalúen los mismos a fin de ofrecerles a quienes pueden decidir cuáles merecen mayor estudio, a la luz de ese análisis racional y de valores que suelen escapar a ese ámbito.

Elaboración de planes

La formulación definitiva de los planes, y de los programas funcionales, sectoriales o regionales, de acuerdo con las decisiones adoptadas comprenden, en relación con cada uno, y según afirma Rómulo de Almeida: "... la definición de las políticas y de los objetivos, metas, unidades de proyectos que lo componen, sus relaciones, presupuestos financiero y de los insumos físicos, el cuadro de fuentes y usos de recursos, balances de mano de obra y materiales, organigramas y definición de responsabilidades de los organismos ejecutores (en muchos casos readaptación o creación de organismos). Sin un balance de los recursos institucionales y técnicos con que se cuenta y sin determinación de los pasos a dar para alcanzar los objetivos, no hay programa ni plan". (6)

Nadie negaría que para que un plan pueda ser considerado eficiente debe demostrar, en la acción real, en su ejecución, su "capacidad" para concretar los objetivos predeterminados.

Para que ello ocurra es necesario que exista una adecuada relación medios-fines que no puede resultar sólo de la habilidad de los ejecutores, sino que depende, en buena medida, del grado de calidad de los métodos usados en la planificación. Estas dos afirmaciones son complementarias: la eficiencia resulta de proveer acciones adecuadas a los objetivos y de armonizar la acción real con la prevista. Ahora bien, obtenido un nivel de eficiencia, y frente a la ne-

(6) DE ALMEIDA, Rómulo, "Plano, programa, proyecto", Gobierno de Estado da Bahia, Brasil, 1966.

cesidad, omnipresente, de elevar ese nivel, se plantea el problema de si bastará para ello mejorar la calidad de los métodos y procesos de planificación y/o de ejecución.

Si imaginamos a esta actividad como un proceso exclusivamente analítico, racional de características mecánicas, las posibilidades de aumentar su eficiencia deben depender, seguramente de incrementos en la calidad del instrumental, de una mayor destreza para usarlos, o de una combinación de ambos.

Los resultados obtenidos hasta ahora con nuestros intentos planificadores, casi siempre limitados, por diversas razones, a los sistemas de análisis económico cuantitativos, están indicando, claramente, que el proceso de planificación escapa a este marco reducido. La experiencia señala, inequívocamente, que el uso de "modelos" casi universales, no es suficiente, a menos que sean adaptados a la realidad socioeconómica del entorno que se pretende influir.

La toma de conciencia de esta realidad debe formar parte esencial del proceso, que se transforma así en un proceso social que debe definir opciones a la luz de postulaciones políticas, naturalmente impregnadas de valores. Por este camino, el planeamiento deja de ser campo privativo de los expertos para dar paso a la presencia necesaria de las fuerzas sociales.

Esta es la situación reflejada en un importante documento público por CEPAL donde se manifiesta que: "Dadas las condiciones políticas y sociales favorables, la eficiencia de la planificación puede elevarse considerablemente aplicando las siguientes medidas:

1. Participación activa de los dirigentes en el proceso de elaboración de planes.
2. Participación amplia en este proceso de las distintas organizaciones y grupos sociales, etcétera.
3. Apoyo popular amplio al plan". (7)

En el mismo documento se afirma que, para que la participación de los dirigentes sea "visible y eficaz" éstos deben conocer la problemática socioeconómica del desarrollo, la lógica de los métodos de planificación y, además, que el proceso de planificación ayude a adoptar decisiones.

Para que este diálogo, expertos-dirigentes, ocurra satisfactoriamente, ambos grupos deben comprenderse y ello requiere que las técnicas se conciben en forma que permitan esa participación; es necesario que, sin conocimientos especiales, pueda seguirse "la argumentación que fundamenta las soluciones principales ofrecidas en el plan". (8).

(7) CEPAL - Naciones Unidas, "Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo", Nueva York, 1968.

(8) CEPAL - Naciones Unidas, "Notas sobre los progresos en materia de Planificación en América Latina", Argentina, 1968.

La consideración de estos aspectos de la elaboración de planes es vital. Si el proceso promueve realmente la participación de todas las agrupaciones sociales que, de una u otra manera verán afectados sus intereses, necesidades o expectativas, se incorporarán a los planes, el conocimiento y la experiencia de esas organizaciones y, por ende, de la comunidad toda. Así pueden llegar a reconciliarse y racionalizarse las presiones que, desde diversas direcciones, obran sobre casi todos los objetivos que se tratan de alcanzar para lograr el desarrollo económico y social.

Control de la ejecución

Cuando el plan alcanza su consagración política, su sanción legal, y tiene comienzo su ejecución, compete al sistema el control de la misma.

Esta operación tiende a cumplir diversos objetivos; los más significativos son: clarificar las responsabilidades de los ejecutores y planificadores, proveer información al sistema y adoptar, en tiempo conveniente, las medidas de corrección o ajuste.

En este trabajo se ha previsto que el control de la ejecución, estrechamente unido a la coordinación de la implementación, se consiga, en sus aspectos instrumentales, a través de:

- Asistencia para corrección de proyectos en ejecución;
- Coordinación de la ejecución y promoción de las medidas complementarias necesarias para solucionar las dificultades en la ejecución;
- Un sistema de informaciones regulares y normalizadas sobre los programas y proyectos, así como estadísticas esenciales y datos generales de coyuntura;
- Un sistema de informaciones periódicas sobre los problemas que surgen;
- Decisiones de corrección o ajuste, en aspectos subsidiarios o relacionados con cambios menores en las condiciones previstas y
- Premios o sanciones a los ejecutores.

La etapa de control es, dentro de las etapas del proceso de planeamiento, la menos definida, estudiada y normalizada. Los métodos de control usados son diversos, y en general no se complementan ni se coordinan, por lo que resulta difícil alcanzar los objetivos enunciados.

El uso de métodos modernos, como el PERT, ha solucionado en buena parte los problemas de coordinación de la ejecución, pero el control y la coordinación funcional del aparato administrativo como un todo, aún debe recorrer un largo camino.

Es posible que una de las causas resida en la resistencia que se opera en los organismos ejecutores a aceptar el control y la asistencia coordinadora que puede brindar un organismo planificador.

Esta resistencia, que es visible, se agrava frente al hecho, también común, de los pocos persistentes esfuerzos de estos organismos para cumplir con esa misión.

Una y otra actitud o comportamiento tienen explicaciones y son perfectamente comprensibles, sobre todo desde ese punto de vista, el comportamental, pero también es cierto que a menos que se consiga que cada uno asuma totalmente las responsabilidades y atribuciones propias de su rol en el ámbito planificación-ejecución, este escollo difícilmente será salvado.

El uso de un sistema de planificación en lugar de organismos planificadores totalmente desvinculados de los niveles operativos, puede solucionar buena parte de estas resistencias al concluir con el rechazo que provoca la intervención de organismos extraños. Si unimos a ello un esfuerzo permanente por determinar y clarificar las actividades de control y concluir con el mito de que el control significa limitación, rigidez y castigo antes que coordinación, asistencia y corrección, es posible que en un plazo más o menos breve esta actividad pueda ofrecer los resultados necesarios. Debe recordarse asimismo que además del control que puede esperarse de la jerarquía administrativa existen numerosas instituciones dentro y fuera de la administración que bajo distintas formas también controlan. Los partidos políticos, las cámaras legislativas, la prensa, las organizaciones o grupos sociales deben acompañar la marcha de la ejecución de los planes. El control se convertiría de esta manera en uno de los instrumentos de participación social en la ejecución.

Para el sistema de planeamiento, y sobre todo para la unidad central, adquiere primordial importancia la realización del control técnico y estadístico de la ejecución de planes. Sólo mediante un flujo regular de información pueden detectarse las necesidades de medidas menores de corrección o ajuste, la evaluación de las técnicas usadas en la planificación, la actualización del diagnóstico y las revisiones mayores. En este aspecto particular asume verdadera relevancia el papel de la contabilidad y el presupuesto. La función de control debe ser cumplida por las unidades regionales, sectoriales y las institucionales; y la calidad, extensión y grado de detalle del control que ejerce la unidad central, depende de lo que aquellos órganos sean capaces de hacer y de las normas vigentes. La necesidad de aumentar, corregir o reforzar las actividades de control pueden concluir por hacer necesario que la unidad central acuda en sostén de la actividad sectorial y/o regional, pero sólo eventualmente. Las unidades sectoriales o regionales deberán derivar a la cabeza del sistema las informaciones convenientes para el desempeño de las funciones de coordinación y control superiores.

Revisión y corrección

Revisar y proponer correcciones implica reformular, reelaborar los planes en todo o en parte, pero no constituyen actividades distintas de las que ya hemos comentado. Aquí se cierra el ciclo de planificación y siendo como es, perfectamente circular, volvemos a la primera etapa.

Siendo un plan, básicamente, un conjunto ordenado de definiciones y

decisiones respecto a objetivos futuros, es lógico esperar divergencias entre lo previsto y lo que sucede realmente.

Esas divergencias detectadas a través del control pueden provenir de defectos de pronósticos, generalmente por informaciones defectuosas, de distorsiones en la interpretación de los objetivos, de imperfecciones del mecanismo ejecutor, etcétera, y aunque es posible disminuir su peso a medida que se perfecciona el sistema, es difícil pensar que dejarán de existir por completo.

Estas son las razones que hacen necesario que al planificar se tenga permanentemente en cuenta la necesidad posterior de revisión y corrección. Si se procede de esta manera pueden utilizarse instrumentos que disminuyan el impacto de las fallas, las compensen, alejen la necesidad de revisiones de gran magnitud y permitan mantener aproximadamente las mismas metas globales.

II. OPERACION DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

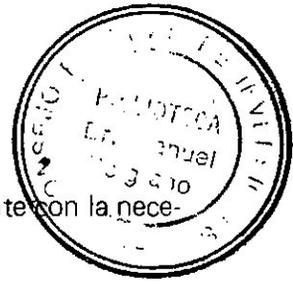
Si fuese posible ordenar linealmente las distintas tareas que corresponden al sistema, la primera de ellas sería, indudablemente, la de proveer a las autoridades políticas de un diagnóstico global socioeconómico, con actualizaciones permanentes.

Este diagnóstico debe permitir a las autoridades efectuar una determinación preliminar de los objetivos intermedios y de las políticas con ellos conectadas, necesarios para alcanzar los grandes objetivos o finalidades socio-político-económicas del gobierno. Eventualmente puede llevar a la reformulación de los mismos.

La determinación de estos objetivos intermedios adquiere gran importancia ya que cada uno de ellos constituye un fin legítimo en sí mismo y ofrece la posibilidad de utilizar diversos procedimientos, cuya elección otorga una imagen determinada a la gestión pública.

Sobre la base de estas determinaciones, la unidad central del sistema procede a establecer un esquema del programa global de metas que, junto a normas y pautas de procedimiento, se brinda a los distintos sectores e instituciones y, en cuanto corresponda, a las regionales, a través de las unidades del sistema, para que participen ordenadamente en la formulación de los planes, programas y proyectos correspondientes a su ámbito. De esta manera los resultados particulares de este esfuerzo estarán enmarcados en los lineamientos políticos establecidos en el nivel superior, asegurando la consistencia y homogeneidad de los mismos.

A partir de las elaboraciones sectoriales y regionales, la unidad central prepara las alternativas del plan que se someterá a la aprobación del organismo político superior. Este proceso requiere, básicamente, revisar esos aportes sectoriales y regionales para determinar las relaciones que existen entre ellos y con las determinaciones políticas previas; verificar la compatibilidad de esos programas con las metas propuestas en los planes de largo y mediano plazo y con los planes nacionales y regionales; comparar los recursos pre-



vistos con los disponibles y la capacidad administrativa existente con la necesidad para ejecutar los planes.

Cualquier necesidad de modificación de los planes sectoriales y regionales que surja, debe ser efectuada en colaboración con los organismos operativos interesados.

Concluida la revisión y determinadas las alternativas del plan, son elevadas al Consejo de Planificación para su discusión y posterior aprobación. Sancionado finalmente por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, este último lo pone en marcha a través de los organismos operativos.

Es evidente que esta descripción es necesariamente global y, por tanto, carente de una mayor precisión acerca de las relaciones o *modus operandi* con las unidades regionales, ya que éstas representan, en el sistema, a entidades con autonomía política. En la etapa de ejecución de los planes el sistema interviene a fin de facilitar la coordinación y las medidas de corrección y ajuste que pueden tomarse sobre la marcha y que no requieren sanción legal previa. Pero su intervención más notoria es la de proveer informaciones periódicas sobre la marcha de la ejecución destinadas al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo o al público.

Los informes deben contener, necesariamente, evaluaciones acerca de los problemas, su naturaleza y probables soluciones. Estos informes provienen de las unidades sectoriales y regionales y son consolidados por la unidad central.

En función del análisis de las desviaciones se elaboran recomendaciones alternativas de corrección que, por supuesto, implican recomenzar el ciclo de operación del sistema.

III. PARTICIPACION SOCIAL

Hemos afirmado anteriormente, resumiendo una extensa lista de autorizadas definiciones, que la planificación debe considerarse como una técnica de gobierno y una matriz globalizante de numerosas decisiones particulares; pero tal concepción, que responde a razones evidentes, no constituye una descripción del o de los modelos que han sido usados. Para nosotros, y buena cantidad de otros países, sólo es, aunque valiosa, una elaboración prescriptiva.

Esa es la situación general debido a que, aunque comienza a desarrollarse conciencia de que los métodos tradicionales de acción gubernamental resultan impotentes para llevar adelante una política de cambio, la planificación sólo ha logrado consentimiento político, y aún esporádicamente, pero no ha conseguido apoyo político suficientemente firme y prolongado que favorezca su institucionalización.

Es difícil establecer responsabilidades particularizadas por esta situación, recriminando a técnicos o a dirigentes. Lo concreto es que, en la mayoría de los casos, las actividades de planificación han quedado circunscriptas a las posibilidades de realización de grupos técnicos y que éstos se han mantenido en

el nivel formal buscando la optimización de las relaciones entre medios y fines dados. (9).

Este enfoque, que no es totalmente errado pero que constituye una sola de las vertientes de la dinámica de la planificación, ha gozado de gran prestigio entre los técnicos porque, de alguna manera, asegura a éstos su neutralidad política al alejar la consideración de los contenidos ideológicos de las metas perseguidas.

Coexisten realmente en el proceso de planificación esfuerzos de racionalidad formal y de racionalidad sustantiva. En este último aspecto la labor se dirige a la investigación y análisis de la problemática del conjunto social para determinar los objetivos últimos y los cambios estructurales necesarios para alcanzarlos. Mientras que los objetivos formales pueden ser alcanzados logrando aumentos en la racionalidad de las decisiones y un alto grado de cooperación y coordinación entre los organismos públicos, aumentando la capacidad técnica y realizando un esfuerzo para lograr una corriente permanente de proyectos y programas sectoriales y regionales, los objetivos sustantivos del planeamiento no pueden ser alcanzados a menos que existan un método administrativo y una organización que permita y facilite la participación de todos los sectores sociales; y esto es así porque la planificación no puede ser concebida como una técnica aislada del conjunto social; no puede constituir un método de gobierno válido para hacer presentes los intereses permanentes de la sociedad en su conjunto, para servir de inspiración transformadora de las estructuras de los mecanismos de poder que impiden o retrasan el desarrollo, sin la participación social en la determinación de los objetivos e, incluso, de las estrategias para lograrlos.

No es posible, además, esperar la concreción exitosa de planes que, salvo excepcionales circunstancias, afectan a todo el entorno social y dependen de él, a menos que se consiga la aceptación colectiva de sus objetivos. Y las posibilidades de conseguir esa aceptación están relacionadas directa y necesariamente con el grado de participación activa de los diferentes grupos sociales en la formulación y ejecución de esos planes, sobre todo cuando éstos tienden a lograr cambios sociales y políticos.

Esta participación puede adquirir formas y contenidos diversos que van desde la atención, en un organismo determinado o en un sector, de inquietudes o necesidades particulares vinculadas directamente con esa área específica, y de carácter eventual para una consulta o consultas determinadas tanto de contenido sectorial como regional o global, hasta la creación de un organismo permanente. Este organismo puede estar integrado con representantes de todos los grupos interesados, para participar activa y continuamente en el proceso de planificación canalizando opiniones, conocimientos y experiencias que sirvan a ese proceso, al mismo tiempo que se procura generar conductas favorables a la ejecución de los planes tanto a través del esclarecimiento y

(9) CEPAL - Naciones Unidas, "Seminario sobre . . .", op. cit.

orientación generales como posibilitando la visión de largo plazo sobre las posibilidades de crecimiento y cambio y sus diferentes alternativas.

La elección de la forma de participación debe hacerse de acuerdo a las circunstancias socio-políticas imperantes y considerando las necesidades y objetivos a lograr a través de un sistema de planificación.

Cualquiera sea la decisión respecto de la figura organizativa que asumirá la participación ésta debe tener lugar a distintos niveles, incluso desde la planificación global, para que las orientaciones programáticas estén impregnadas de la visión colectiva de las necesidades a satisfacer. A este nivel parece aconsejable que la participación asuma la forma, ya descrita, de un organismo permanente. Esta intervención, que es importante y necesaria pero no suficiente, debe llegar a todos los niveles, hasta la instancia de la actividad específica.

Si el sistema de planificación procesa una cantidad conveniente de información a través de sus unidades especializadas, si está bien ubicado y tiene acceso a las fuentes de datos para poder verificar sus conclusiones, puede llegar a tener un conocimiento, mayor o menor, de los problemas significativos que obran en su medio o incluso de algunos de los que afligen a determinados sectores o zonas. Pero si no consigue un contacto directo con los grupos sociales no podrá aproximarse a la realidad y, por lo tanto, será imposible llegar a las causas profundas de esos problemas. Los dirigentes políticos y los técnicos deben tener presente esta circunstancia si quieren lograr una planificación eficiente, ya sea en el sentido de reflejar las reales aspiraciones sociales como en el de ofrecer un camino para adoptar decisiones con plena conciencia de sus resultados.

Ni el conocimiento de los problemas generales ni el de las situaciones particulares pueden, aisladamente, conducirnos a una programación realista que procure solución a los problemas de fondo. Es necesario unir ambas perspectivas a través del discernimiento de sus verdaderas relaciones, presupuesto de difícil concreción sin la colaboración de quienes viven la realidad del impacto particularizado de esos problemas generales.

Tanto si se considera a la planificación como un medio técnico idóneo para determinar y seleccionar alternativas que faciliten la consecución y el mantenimiento de un ritmo deseado de crecimiento económico o progreso, sin alterar las instituciones económicas y sociales existentes, reputadas como eficaces sostenedoras de un orden social dado o si, por el contrario, se la entiende como un proceso social apto para servir de posibilidad vertebradora de un cambio estructural social, político y económico; de una transformación de las instituciones vigentes necesaria como condición previa para que el crecimiento adquiera significado para todos, la planificación requiere, en cualquiera de los dos casos una dirección, un norte, un punto hacia el cual se orientan las previsiones y se dirige la acción. Lo que resulta difícil aceptar es que esa imagen, esa idea, que debe servir para concitar el esfuerzo de todos, sea el producto exclusivo de un pequeño grupo de dirigentes o planificadores.

IV. IMPLEMENTACION DEL SISTEMA

Hemos afirmado que, si bien el nacimiento del sistema depende, lógicamente, de un acto de decisión política, de la sanción legal correspondiente, su real concreción en un instrumento enteramente apto y capaz, depende de las condiciones imperantes y su implementación deberá ser gradual, sin que ello implique lentitud, debido a las limitaciones de los recursos disponibles y por la naturaleza acumulativa de la investigación. Tomando en consideración las etapas del proceso de planificación y la necesidad de que el sistema asiente su acción sobre lo disponible, sería recomendable realizar, a fin de acelerar su producción, y como punto de partida, un inventario de las informaciones y estudios existentes y utilizables. De esta manera se puede determinar el estado y conformación de los recursos institucionales, humanos, materiales y financieros, necesarios a las actividades de los distintos sectores.

En forma simultánea debería realizarse un inventario de los proyectos y/o programas listos para ejecución, o en etapa de estudio o evaluación, a fin de proporcionar material de trabajo inmediato a las unidades de planificación y poder colaborar en la coordinación de las decisiones que deben tomarse en un plazo más o menos perentorio. Si fuese el caso, y ante la ausencia de proyectos en todos o en algunos de los sectores, debería efectuarse una programación de las necesidades prioritarias de proyectos, en función de las necesidades políticas y para orientar las actividades específicas de esos sectores. Un proceso similar se realizaría respecto de las regiones.

Es justamente frente a la necesidad de planificación integral cuando la idea del sistema encuentra su más amplia justificación, no sólo por las variadas necesidades de las distintas unidades sino por las perspectivas de mayores y más rápidos rendimientos que ofrece la acción de toda la estructura administrativa y/o por las posibilidades de integración, complementación y coordinación vertical y horizontal que ofrece.

La programación de la implementación del sistema, primera actividad formal del mismo, debe referir la acción a seis áreas básicas:

- Búsqueda, recopilación, clasificación y análisis de información incluyendo la creación o robustecimiento de un organismo especializado y su procesamiento electrónico.
- Investigación, diagnóstico y actividades de pre-programas, en los sectores prioritarios: económicos, recursos humanos y educación, recursos naturales, tecnología industrial, agricultura y servicios sociales.
- Programación global, elaboración de esquemas y planes para dar unidad y dirección a las decisiones públicas y facilitar la participación social.
- Preparación y organización administrativa para la ejecución, incluyendo la formulación de un aparato administrativo público apto para ejecutar los planes; organización y lanzamiento de empresas —si fuera necesario— y la implementación de instrumentos como el presupuesto por programas o de base cero.

- Medición y evaluación de los resultados de la planificación mediante el uso de adecuadas técnicas de control de gestión, destinado tanto a determinar las desviaciones como sus causas y posibles soluciones.
- Servicios auxiliares y de consulta, destinados a proporcionar sostén a las actividades generales o particulares, tales como laboratorios de análisis, equipos de estudio, auditoría, etcétera.

Un ritmo sostenido de implementación gradual, profunda, extensiva, del sistema debe proveer resultados continuamente crecientes y una disminución de los costos de operación.

V. ASPECTOS PRIORITARIOS EN EL PERIODO DE IMPLEMENTACION

Reuniendo conceptos vertidos en este trabajo podemos enunciar algunos aspectos, los principales, a los que se debe prestar especial atención en el período que transcurre desde la decisión de implementar un sistema hasta que éste se encuentre en condiciones de alcanzar el rendimiento esperado:

- Tratar de que no falten proyectos, tanto para obtener recursos financieros disponibles en el sector interno o externo, o aprovechar mejor los ya incluidos en el presupuesto. Simultáneamente deberá apoyarse al sector privado en la formulación y evaluación de proyectos.
- Promover una mayor coordinación y complementación entre proyectos en curso y en estudio, estimulando especialmente aquellos que utilicen mejor la infraestructura existente.
- Investigar acerca de la determinación de prioridades y programar la racional continuidad de los proyectos de ejecución.
- Procurar el mejoramiento de la eficiencia operativa en los sectores instrumentales de la administración pública.
- Promover la realización de estudios estadísticos y el funcionamiento de un buen sistema de informaciones.
- Elaborar y promover la aceptación de normas pautas y actividades encaminadas a preparar, seleccionar y reclutar al personal técnico necesario, no sólo para el sistema sino para asegurar actividades operativas eficaces.
- Procurar la formación de una conciencia favorable respecto de las necesidades de cambios estructurales y a la participación social en el proceso de formación y ejecución de planes.

Estas medidas tienden a lograr la solución de problemas y dificultades que se oponen a la realización eficaz de programas adecuados a la realidad socio-económica —visualizada a través de la determinación de necesidades y posibilidades concretas— que pueden presentarse frente a los rendimientos iniciales insuficientes; a los efectos indirectos, sobre todo comportamentales, de nuevas

actividades, al individualismo y al gregarismo de los programas o instituciones tradicionales, la carencia de personal y el equipamiento insuficiente.

Una mención especial merecen los problemas que suelen presentarse en este período para conseguir una estrecha y permanente complementación entre las unidades planificadoras y aquellas que se ocupan tradicionalmente de la preparación y formulación del presupuesto. Sin embargo, es necesario realizar todos los esfuerzos necesarios para que tal cosa ocurra, ya que de esa cooperación depende, en buena parte, la eficacia de los planes anuales operativos. Una medida aconsejable es la creación de un comité presupuestario integrado por ambas unidades y representantes de los organismos operativos, en la eventualidad de no ser viable la fusión de planeamiento y presupuesto.

PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO — Presupuestos por Programas

PRESUPUESTO

Los presupuestos públicos ofrecen un medio eficaz para organizar la información administrativa, de manera que se tomen decisiones correctas sobre la distribución de recursos públicos limitados. Steiss (10), citando un documento público, define el presupuesto como: "un plan amplio, expuestos en términos financieros, gracias al cual entra en vigor un programa de operaciones durante un período determinado de tiempo. Contiene cómputos estimativos de: a) los servicios, las operaciones y los proyectos abarcados en el programa; b) los requisitos provenientes de desembolsos, y c) los recursos utilizables en su apoyo".

La elaboración de los presupuestos públicos requiere y proporciona un sistema de comunicación regularizado y cíclico. Los propósitos del presupuesto son tanto políticos como administrativos, ya que el presupuesto es mucho más que un documento financiero; es el resultado de un proceso gracias al cual: 1) se formulan normas políticas; 2) se ponen en marcha programas de acción pública, y 3) se implantan controles, tanto legislativos como administrativos. El presupuesto debe vincularse con la totalidad del proceso administrativo y ser producto de ese proceso. Por lo tanto recibe la influencia de los mismos procesos sociales, económicos y políticos que afectan a la dirección de todos los asuntos públicos.

El mismo autor afirma que los documentos presupuestales contienen una terminología común para describir los planes y los programas que abarcan diversas operaciones públicas; pueden ser por ello —y otras causas conexas— un vehículo eficiente para revalorar periódicamente las finalidades y los objetivos gubernamentales; y pueden facilitar las comparaciones de programas públicos y sus costos a la luz de esos objetivos. El presupuesto sirve de base jurídica para los gastos públicos y para las responsabilidades fiscales; y a través del proceso presupuestario es posible delegar la autoridad y fijar las responsabilidades financieras, reteniendo el control central apropiado.

PLAN Y PRESUPUESTO

En páginas anteriores de éste mismo trabajo ha quedado sentada la idea de

(10) STEISS, Alan Walter, "Administración y Presupuestos Públicos", Editorial Diana, México, 1974.

que el **planeamiento**, y su producto el **plan**, sólo adquieren significado en la medida en que se transforma en **decisiones y acción**, es decir, en la medida en que influye en las decisiones políticas corrientes y contribuye a la coordinación de las decisiones y actividades socio-económicas involucradas.

Tales decisiones deben, necesariamente, siguiendo la idea de Perloff (11), relacionarse con dos tipos de factores: los problemas inmediatos (premiativos) y los objetivos socio-económicos futuros. Estos dos están relacionados de tal forma que lo ideal sería que las medidas empleadas para resolver los problemas actuales, llevasen también en dirección de los objetivos nacionales. La principal tarea del planeamiento es hacerlo posible.

Si el planeamiento se ocupa solamente de los problemas actuales no puede realizar ese ideal, tampoco lo hace un planeamiento que sólo busca preparar un cuadro general para el futuro. En el primer caso, se tiende a perder de vista los objetivos; en el segundo, el planeamiento se desvía de las efectivas decisiones corrientes. ¿Cómo conseguir que el planeamiento, que debe buscar el futuro, sea, simultáneamente, un factor importante en las decisiones actuales?. Este es el problema que procuraremos analizar.

La idea que se trata de desarrollar es que el **planeamiento sólo puede ganar importancia inmediata en la medida en que se relacione directamente con el proceso de presupuestación y proporcione** un cuadro de informaciones corrientes y proyectos que sirvan de **base a las decisiones actuales**.

El planeamiento es un medio para perfeccionar la racionalidad de las decisiones gubernamentales por sus consideraciones acerca de: 1) objetivos de acción; 2) las alternativas posibles para alcanzarlos, y 3) las consecuencias de esas formas alternativas de acción. Idealmente, la forma de acción escogida será aquella que promete obtener la máxima satisfacción posible de las necesidades y aspiraciones sociales. El planeamiento puede, entonces, ser aplicado a cualquier situación donde deban tomarse decisiones respecto del futuro; y puede ser aplicado, en sentido más limitado, para resolver problemas estrictos, o más ampliamente para problemas de desarrollo de toda una economía. Es oportuno señalar, en este momento, que **planeamiento e intervencionismo** no son consecuencia necesaria uno del otro. Aunque cierto grado de intervención sea necesario para realizar los planes, las restricciones y controles públicos tienden también a restringir el alcance y los métodos de planeamiento.

Un objetivo evidente del **planeamiento es dar dirección a los sectores gubernamentales y servir de instrumento para alcanzar una mayor eficacia en la utilización de recursos escasos**. Es probable que alrededor de éste tema gire la íntima relación del plan y el presupuesto, visto que ambos se ocupan, esencialmente, de la apropiada asignación de recursos escasos para diferentes objetivos. Y si ambos deben atender simultáneamente a éstos propósitos, es lógico que

(11) PERLOFF, Harvey S., "Modelo de un sistema de Planeamiento-Presupuesto", Revista Administración Pública, INAP, 14/15.

sean utilizados conjuntamente. El documento que reúne éstos dos procesos se llama comúnmente Presupuesto por Programas.

Confirmando estas ideas, podemos citar a Waterston (12) que dice: "Como los presupuestos anuales son los principales elementos por los cuales los gobiernos autorizan y controlan la mayor parte de las erogaciones, el mayor número de los desembolsos consignados en la porción del sector público de un plan de desarrollo, debe estar incorporado a éstos presupuestos, si el plan ha de ser realizado. Desde un punto de vista práctico, por tanto, la conversión de un plan de desarrollo público en una serie de presupuestos anuales pueden ser la más importante etapa del proceso planificador. Mediante el exámen del vínculo de un plan y un presupuesto, se está en condición de decir si el gobierno intenta o no realizar un plan. Si una organización operativa puede obtener una asignación presupuestal para uno de sus proyectos o programas, solamente por haber sido aprobado como parte de un plan de desarrollo, podemos suponer que un gobierno tiene el decidido propósito de realizar un plan. Si, en todo caso, sólo se permiten excepciones significativas, surgen dudas sobre la intención del gobierno de ejecutar el plan. Un presupuesto de un gobierno es, por tanto, un elemento clave para convertir el plan de desarrollo en un programa de acción".

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

En el trabajo que ya hemos mencionado, Perloff define al **presupuesto por programas como un plan financiero basado en un plan de trabajo**; y destaca que es un instrumento que hace hincapié en las cosas que deben ser hechas y no en las que deben ser compradas. En otras palabras, las partidas serán provistas para realizar determinadas tareas y no para un conjunto de compras y pagos. En resumen, **el foco de atención son los resultados**.

En el presupuesto tradicional se dota, a un ministerio, por ejemplo, con recursos suficientes para pagar a una determinada cantidad de funcionarios, independientemente del trabajo que deba ser hecho. En contraste, en el presupuesto por programas, se proveerá la cantidad de recursos que se juzgue necesarios para pagar el personal que se necesitará para atender los objetivos concretos de ese ministerio, dentro del período de tiempo establecido, y según los programas a ejecutar.

La diferencia entre ambos "modelos" presupuestarios, no es solamente de técnica y método; es una diferencia fundamental en la forma de encarar el presupuesto. El presupuesto por programas, llamado a veces PPP (Planeamiento-Programa-Presupuesto), es concebido como un instrumento básico en el proceso de planeamiento y de toma de decisiones del gobierno. Es un documento donde el programa y el costo del programa están uno junto al otro, y permite evaluar el valor social y la posibilidad de realización de los diferentes emprendimientos públicos.

(12) WATERSTON, Albert. "Planificación del Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

El PPP es el producto final de varias decisiones, cada una de las cuales debe ser resuelta dentro de estrictas alternativas y entre los recursos disponibles y los programas.

Las decisiones de planeamiento se reflejan en el proceso presupuestario; y las decisiones del presupuesto, por su lado, afectan el proceso de planeamiento: las dos están reunidas, aunque surjan de funciones distintas. En cada nivel de la administración se toman los dos tipos de decisiones: programas que se hacen más concretamente definidos a medida que descienden a través de los distintos niveles de la administración y finalmente se traducen en dotaciones presupuestarias específicas. Al mismo tiempo, se desarrolla un proceso de revisión de las metas, con informaciones que nacen desde los órganos operativos y ascienden hasta el órgano de planeamiento, donde se realiza la coordinación final. Obligada a pensar en términos de función y programa, cada unidad operativa está en condiciones de relacionar su propio planeamiento con el presupuesto; y de evaluar su propio desempeño en términos de objetivos fijados, y que esa misma unidad contribuyó a definir. El proceso necesario para formular el PPP es, por lo tanto, tan importante como el documento final en sí mismo y podríamos decir que **la utilización del presupuesto depende de la eficiencia del proceso usado en su formulación.**

En términos generales, afirma Steiss, hay tres aspectos de la formulación de presupuestos por programas. El primero se refiere a cuestiones estructurales, incluyendo la implantación de los objetivos finales y la determinación del lapso que abarque el período de planificación y de presupuesto. El segundo es que hay aspectos analíticos, por los cuales se estudian las formas optativas de actuar sistemáticamente y en función de costos y de utilidad. Este análisis esclarece la gama de alternativas asequibles y lo que implica la elección para la persona que dicta la decisión. El tercer aspecto se refiere a la necesidad de contar con datos y con información. Los aspectos estructurales y analíticos tienen que apoyarse en información administrativa y sistemas de valoración de programas altamente desarrollados, y un sistema tal tiene que contar con la participación y el apoyo de todas las dependencias del gobierno que intervienen.

Es preciso reconocer que el trámite político es del orden de ajustes y negociaciones. En la distribución de recursos fiscales pueden aprovecharse más luces, gracias a la recopilación y el análisis continuo de datos acerca de la índole y de la capacidad de la economía y de los objetivos y requisitos del gobierno, así como de sus políticas. Sin embargo, existe el peligro inherente de dejarse hipnotizar por los procedimientos técnicos del enfoque propio del sistema. Es preferible formular decisiones fiscales que "casi sean acertadas" antes que las "perfectamente equivocadas". No se trata con ésto de minimizar las aportaciones potenciales que se derivan de éste enfoque presupuestario. Se trata más bien de hacer ver que la formulación de presupuesto por programas debe tomarse en la debida perspectiva en relación con otros elementos del proceso de toma de decisiones públicas.

Recapitulando sobre las ideas expresadas hasta aquí, antes de referir algunos problemas relacionados con el presupuesto por programas, es conveniente

recordar el carácter futurista y la orientación hacia los resultados que distinguen al PPP. Desde esta perspectiva el presupuesto puede ser considerado como la transformación de los planes de largo y mediano plazo del gobierno en categorías anuales, para, facilitar la distribución de recursos de acuerdo a las metas y objetivos establecidos. Considerada en esta forma, **la función presupuestaria puede ser descrita como el conjunto de actividades a través de las cuales el gobierno moviliza los recursos de corto plazo (humanos, financieros, materiales, etc.), para llevar a cabo sus actividades y operaciones.**

Considerado así, el proceso presupuestario del gobierno, dentro de este sistema, llega a ser claro y lógico. En efecto, si la totalidad de las actividades de la organización están reflejadas en un conjunto de metas y objetivos, y si éstas metas y objetivos han sido a su vez divididos en actividades programadas, entonces el proceso presupuestario se convierte en una simple tarea de estimar, en forma lógica, el costo de cada actividad para arribar al total de apropiaciones en un año determinado.

Aunque lo dicho anteriormente envuelve una simplificación extrema del método utilizado para la asignación de recursos, ofrece un indicio de la gran diferencia entre el proceso presupuestario tradicional y el implícito en el sistema PPP. Esta diferencia no solamente se deriva de las consideraciones hacia resultados, envueltas en cada unidad monetaria asignada, sino también en la clase de información y antecedentes de los cuales se parte para establecer los niveles de gasto en cada actividad. Con respecto a lo primero, no creemos que sea necesario insistir sobre su relevancia, que ya se ha enfatizado en las páginas anteriores. Con relación a lo segundo, sin embargo, quizás sean necesarias algunas ideas adicionales para fijar su verdadera perspectiva.

Tradicionalmente, las decisiones con respecto a los niveles de gastos han sido hechas sobre una base incremental; o sea, que las decisiones acerca de cuánto debe ser gastado el próximo año, descansan fundamentalmente en la consideración de los niveles de gasto del corriente año más un incremento "razonable", que depende principalmente de experiencias recogidas en ejercicios presupuestarios anteriores. Bajo tales condiciones no hay mucha, si es que hay alguna, consideración sobre la naturaleza cambiante de las actividades gubernamentales derivada básicamente de nuevas demandas de la sociedad, pérdida de interés por algunos bienes y servicios producidos por el gobierno, creciente competencia por recursos entre los sectores público y privado, etc. Esto para no mencionar los problemas de estimación creados por el rápido cambio tecnológico, lo cual tiene una influencia marcada en los niveles de productividad y disponibilidad de recursos, especialmente los humanos y financieros.

Además, la forma tradicional de distribuir los recursos tiende a perpetuar, a hacer repetitivas algunas de las actividades del gobierno, aún cuando éstas pudieran haber dejado de tener objeto o signifiquen un gasto innecesario. En relación a esta última afirmación Schick (13) ha observado que un pro-

(13) SCHICK, Alen, "The Road to PPB: The Stages of the Budget Reform". Rand McNally College Publishing Co., Chicago, 1973.

ceso presupuestario que acepta la base y examina sólo los incrementos, producirá decisiones para transferir el presente dentro del futuro, sólo con pequeñas variaciones. De ésta manera la curva de las actividades del gobierno será continua con pequeños "zig-zags", lo que puede conducir a la inercia en las operaciones gubernamentales. En párrafos anteriores se ha conceptualizado al presupuesto como la expresión financiera de los programas en un período de un año. Dado que los programas están ligados a los planes, los que a su vez representan o incorporan las metas y objetivos que pretende alcanzar el gobierno, el presupuesto se convierte en un plan parcial para el logro de esas metas y objetivos.

Esto es lo que advierte Vida (14), afirmando que, si ocurre así, el proceso presupuestario resulta mejorado cuando menos desde dos diferentes ángulos: primero, las decisiones relacionadas con la distribución anual de recursos probablemente serán más radicales y racionales que aquellas realizadas bajo condiciones incrementales. Y esto es así, simplemente porque esas decisiones se apoyarán sobre un bien definido y comprensivamente relacionado conjunto de actividades, previamente incluídas en los programas. Segundo, los patrones de las decisiones presupuestarias cambiarán desde un modelo mecánico y sin participación, a uno innovador e interactivo. Esto ocurrirá porque la política general en que se apoyará la asignación de recursos tendrá que ser construída a través de una activa participación de los diferentes niveles organizacionales, si es que esa política ha de responder a las necesidades, metas y limitaciones de la propia organización. Esto no solamente es cierto respecto a la capacidad operativa de la organización, sino también con relación a las estimaciones presupuestarias mismas.

Lo dicho anteriormente no implica que las decisiones relacionadas con los propósitos y planes de la organización deban ser hechas a bajos niveles. Significa que esos niveles, tanto como los intermedios, que realizan aportes significativos para la definición de esas necesidades, metas y limitaciones, se convierten en parte importante para interpretar esos planes y propósitos y para desarrollar ciertos mecanismos para alcanzarlos. No puede criticarse al PPP como siendo causa de una excesiva concentración de fuerza en los más altos niveles de la organización. En la práctica, ni los planes, ni los programas, ni los presupuestos pueden ser diseñados correctamente sin alguna forma de participación de los diferentes niveles jerárquicos de la organización y especialmente de aquellos que guardan una relación directa con los aspectos financieros.

ALGUNOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Lógico, revolucionario y necesario como el PPP puede ser dentro del conjunto de técnicas modernas de administración disponibles, su fundamentación

(14) VIDAL, J. Héctor, "Orígenes del Presupuesto por Programas: Análisis crítico de la experiencia en los Estados Unidos sobre el sistema Planificación-Programación-Presupuesto". Educa, Costa Rica, 1979.

teórica y técnica y su aplicabilidad práctica no han estado exentas de críticas, muchas de ellas elaboradas por expertos presupuestarios con gran experiencia que han visto algunos problemas para su aplicación, que los teóricos han omitido considerar. Otras críticas y problemas, sin embargo, son solamente aparentes y responden a la inhabilidad para ajustar el sistema administrativo ante las nuevas demandas creadas por el PPP, o a la renuncia a introducir cambios en el proceso de toma de decisiones, como se supone que es necesario si este sistema ha de tener éxito.

Las críticas que deben atenderse, quizás por su carácter más evidente, pueden inscribirse en cinco áreas: 1) las dificultades para definir objetivos; 2) el excesivo énfasis en la medición cuantitativa; 3) la carencia de suficiente información; 4) los factores administrativos adversos, y 5) la dicotomía política-administración.

Ya hemos comentado que uno de los principales rasgos de este sistema es su orientación a la consecución de metas y objetivos y que, a través de esa preocupación, la eficiencia del gobierno para la toma de decisiones puede ser mejorada notablemente.

Dicho de otra manera, los objetivos son una condición "sine qua non" para la operatividad del sistema. Esta característica hace que los críticos argumenten que la definición de metas y objetivos no es tan simple, como sugiere el modelo, no sólo porque la sociedad es pocas veces clara al respecto, sino porque, generalmente, los objetivos que ella plantea son elusivos, difíciles de determinar, especialmente en sociedades democráticas donde aún la pregunta sobre quién debería determinarlos es una cuestión controvertida.

Se argumenta que la razón básica de estas dificultades es que metas y objetivos representan, en última instancia, valores y éstos no tienen límites observables. Algunos de esos críticos aseguran que, cualquier intento de establecer metas y objetivos, descansará siempre en un supuesto caprichoso acerca de los deseos y aspiraciones de la sociedad y no sobre una identificación y conocimiento real de las necesidades de la población.

Creemos que el problema básico estriba en que estos críticos están atribuyendo al sistema propiedades que no necesariamente tienen que ser satisfechas para que éste conserve su racionalidad. Cuando se dice que el PPP se orienta hacia los resultados, no quiere significar que las metas allí definidas deban necesariamente coincidir en todo o ser identificadas, todas y cada una, con las de la sociedad. El concepto de objetivos en el contexto del PPP tiene una connotación más limitada. El término se refiere a un estado deseado al cual quiere arribar el gobierno, a través del camino correcto, lo que no excluye la consideración de los valores de la sociedad expresados en demandas reales, porque, después de todo y al menos teóricamente, cada acción del gobierno que compromete recursos de la sociedad está (o debería estar) dirigida a satisfacer necesidades públicas. Pero la satisfacción completa de esas necesidades implicaría, por una parte disponer de recursos ilimitados, y por otra, que la asignación de recursos sea hecha por consenso.

Descartando la primera por su irrazonabilidad y con respecto a la segunda, debe notarse que, ninguna sociedad, aún la más democrática, ha alcanzado nunca un punto en el cual las actividades, decisiones y acciones gubernamentales, hayan respondido totalmente a los deseos y aspiraciones de la población.

Una objeción más realista se relaciona con el hecho de que, en la práctica, cada gobierno tiene más de un objetivo, y la mayoría de ellos muchos propósitos. Esa circunstancia da origen a un marcado desacuerdo entre los administradores, hasta el punto de que sólo después de un proceso muy difícil, que envuelve juicios de valor, pueden coincidir sobre qué objetivos deben ser perseguidos por sus organismos. Y el problema no concluye allí, ya que aunque se logre el acuerdo, el conocimiento de los medios efectivos para alcanzarlos suele ser altamente inadecuado o la entidad simplemente no tiene control sobre esos medios. Estas son las cuestiones que han conducido a afirmar que un obstáculo serio para este sistema son las dificultades para establecer conexiones claras entre objetivos finales y actividades organizacionales.

Si pensamos en función de organismos individuales se puede argumentar que metas y objetivos concretos y significativos no siempre existen, porque éstos no pueden ser racionalmente articulados dentro de las fronteras de la organización. Desde el punto de vista conceptual esto origina problemas serios para diseñar la mejor estructura programática y establecer, en consecuencia, el nivel más adecuado de recursos para llevar a cabo los programas.

Respecto al énfasis en la medición cuantitativa hay que reconocer que cambiar de un sistema presupuestario que requiere información rutinaria y datos basados en niveles corrientes de gastos, a un sistema que demanda indicadores sofisticados de costos y beneficios, como es el caso del PPP, implica, como bien lo señala Vidal, una gran diferencia. Hay que recordar que también se necesita un sistema adecuado de contabilidad de costos para mantener un flujo permanente de datos acerca de los logros y la forma como éstos han sido alcanzados para poder comparar resultados obtenidos con los programados.

En última instancia, sin embargo, **el objetivo primario del sistema de información es asegurar que los recursos sean asignados de acuerdo a ciertos principios básicos que hagan posible maximizar el producto al costo mínimo. O, alternativamente, que las decisiones respondan a las preferencias de la sociedad.**

Arribar a una medición confiable de esas variables no es una tarea fácil; y la razón reside, justamente, en el instrumento de medición del sistema. En realidad todo el marco teórico, que ha sido construido alrededor del análisis de sistemas, descansa en el supuesto de que cualquier producto final provisto por el gobierno es perfectamente identificable y medible, lo que no es cierto. El caso clásico es el de las organizaciones encargadas de proveer servicios tales como seguridad, salud, educación, etc. En algunos de estos casos sólo la parte correspondiente al costo (en términos absolutos) puede ser medida confiablemente; los beneficios —propósito final verdadero de la operación— permanecen más bien oscuros o al menos sin una identificación completa y precisa. La única solución sería su evaluación mediante un análisis cualitativo.



Algunos expertos estiman que la solución para los problemas creados por la ausencia de adecuados indicadores de la eficacia no es insuperable. Lo que se necesita, afirman, es cambiar nuestra actitud de excesiva confianza en la medición cuantitativa y tratar de **aceptar el hecho de que la distribución de recursos puede aún ser racional si hacemos un uso intenso del análisis cualitativo** para apoyar nuestras decisiones.

Otra posible limitación para la implementación del presupuesto por programas, es la ausencia relativa de información acerca del comportamiento de los sistemas en general.

No puede dejar de reconocerse que nuestro conocimiento acerca de las organizaciones sociales, instituciones económicas, etc., se ha incrementado considerablemente pero todavía prevalecen serias dudas sobre la capacidad para pronosticar, sobre una base confiable, su comportamiento futuro, de manera que podamos influenciar su curso, utilizando políticas que conduzcan al logro de las metas y objetivos sociales.

En el contexto de las actividades gubernamentales ese problema se agrava por la carencia de indicadores sociales confiables, lo que hace difícil que las organizaciones puedan evaluar con certeza la magnitud de los problemas con que se enfrenta. Además, la carencia de esa clase de información incapacita al gobierno para examinar, con seguridad, la situación actual del país y, lo que es más importante, el rumbo que tomará respecto a las metas y valores de la sociedad.

El sistema de presupuesto por programas surgió bajo las limitaciones que hemos señalado y el problema es, que, para garantizar el éxito del mismo, aunque sea parcialmente, se necesita información básica sobre aspectos socio-económicos, y en muchos casos es extremadamente escasa.

Bajo estas condiciones se duda de que el gobierno y sus dependencias en particular, puedan enfrentarse a la enorme carga que impone este sistema en términos de requerimientos estadísticos. Aún si la escasez de información no fuera tan dramática, persiste el problema de su validez y confiabilidad; y es evidente que trabajar con base en pronósticos, como en el caso del PPP, utilizando información irrelevante o poco confiable, aumenta la posibilidad de incurrir en grandes errores.

Si las políticas de gasto del gobierno han de ser mantenidas dentro del curso racional debe existir, paralelamente, un control razonable sobre el flujo de ingresos en general y los impuestos en particular, así como de otras variables que hacen directamente a la capacidad real del sector público para invertir y/o gastar. Esto se traduce en demanda informativa respecto a la carga tributaria, niveles generales de actividad económica, contexto internacional, índices de empleo, variables financieras, etc. Y ésto sin mencionar que, cuando pasamos de programas generales a otros más específicos, la necesidad de información más confiable aumenta continuamente.

Lo que debe notarse como conclusión es que **la planificación jamás podrá**

mejorar, en forma apreciable, si paralelamente, no se planifican los sistemas de información.

Respecto a que la información disponible acerca del mundo real no es adecuada, Steiss (15) afirma que esa es, justamente, una buena razón para usar los presupuestos por programas. Dice Steiss que hay dos tipos de ignorancia en la toma de decisiones: una se basa en que falte la información, que no sea asequible para tomar una decisión; y la otra se basa en la negligencia o la falta de comprensión de los informes disponibles. Los presupuestos por programas realmente ayudan a éste último proceso, porque quizás ayuden a definir las consecuencias de ciertos actos, al capacitar a las personas para manejar volúmenes más grandes de información de lo que sería posible en la formulación tradicional del presupuesto. Al determinar cuáles son los informes de que no se dispone, la elaboración de presupuestos por programas también puede arrojar luces sobre el grado de incertidumbre inherente a programas en particular, lo cual, de por sí, constituye una valiosa información. **La falta de información limita la captación completa, aunque no necesariamente disminuye el valor de la forma completa de analizar.**

Respecto a la cuarta área de críticas debe confirmarse que cualquier intento de introducir nuevas tecnologías implica, necesariamente, cambios en la estructura y funcionamiento de la administración pública. Y estos cambios requieren, a su vez, cambios radicales en la conducta administrativa de la organización afectada. **Estos cambios involucran la necesidad de desarrollar nuevas actitudes para pensar objetivamente** y, en consecuencia, para reaccionar ante todo aquello que es impráctico o irrelevante para los cambios que se intenta introducir.

La clase de cambios requeridos por la introducción de este sistema no se refieren sólo a la organización, a los procedimientos, normas, sistemas, etc., sino que exigen, lo que es más importante, cambios en la forma de pensar por parte de los involucrados en el proceso; enseñarles a pensar en un marco de referencia de tipo sistémico, enfocar su atención en los resultados, asumir responsabilidades por el logro de las metas y objetivos de la organización. El proceso no es rápido ni fácil porque los que oponen mayor resistencia a modificar las formas tradicionales de hacer las cosas, son los técnicos y administradores. Nadie discute que hay un creciente reconocimiento de la necesidad de contar con organizaciones gubernamentales capaces de enfrentar con éxito la turbulencia del ambiente externo; pero quedan muchas **dudas acerca de cuál es la relación entre ese reconocimiento y la voluntad real de las organizaciones para realizar acciones al respecto.** Algunos técnicos pensaron que, en la medida en que el sistema desarrollara sus propias fuerzas y aumentara su credibilidad se iban a producir cambios espontáneos en la conducta de los funcionarios. La conducta administrativa jamás ha cambiado de esa manera. El error de los defensores de éste sistema ha sido su excesiva atención a los aspectos tecnológicos, las metas y el ambiente externo de la organización.

(15) STEISS, Alan Walter, op. cit.

Pero igualmente criticable es la posición de aquellos que creen que el éxito de una organización, y consiguientemente el de un sistema como éste, están exclusivamente determinados por el grado de identificación de las personas con la entidad, sin consideración de cuales deben ser los propósitos, las metas y objetivos de ésta. Existen variados instrumentos para lograr actitudes acordes, lo que se requiere es tiempo y esfuerzo suficiente.

Entre las áreas que definimos resta hacer referencia a la que incluye la dicotomía política-administración. El sistema PPP fue diseñado para capacitar al gobierno para enfrentarse más eficientemente a la incertidumbre y los eventos impredecibles creados por una sociedad caracterizada por demandas cada vez en aumento, rápidos cambios tecnológicos, explosión demográfica, etc. Por eso es que la planificación es un ingrediente esencial de este sistema. **Paralelamente a los propósitos a largo plazo, el presupuesto por programas propugna una identificación y examen cuidadosos de las metas y objetivos en cada área importante** de la actividad gubernamental. Este es el carácter comprensivo que está ausente en otros sistemas presupuestarios, y es en esta característica donde los críticos han creído encontrar una de las causas de su debilidad ya que, en su opinión, el proceso de decisiones envuelve algunos criterios y limitaciones que son prácticamente ignorados en el modelo, fundamentalmente por las dificultades de separar fines y medios. Otros, incluso, afirman que el enfoque parcial del interés público es preferible al método total —en alusión al método comprensivo del PPP— porque aquél es más eficiente para resolver los conflictos que tienen lugar entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en la fase de aprobación del presupuesto.

Lo que este juicio parece implicar es que el presupuesto es subvertido cuando alcanza la etapa del poder político. En esta etapa, se afirma, todas las consideraciones técnicas implícitas en el presupuesto parecen ceder ante las consideraciones de tipo subjetivas, en las cuales el compromiso, antes que la racionalidad, determina cuánto debe ser apropiado y cuáles programas deben ser aprobados.

En desacuerdo con estas ideas puede pensarse, válidamente y sin contradecir la suposición de que el proceso presupuestario es distorsionado en el nivel político, que cambios en el presupuesto significan cambios en la política y que un sistema decisional que se concentra en los resultados y objetivos de las medidas de políticas gubernamental, como el presupuesto por programas, no puede evitar la controversia sobre los fines del gobierno, la definición del interés público y un conjunto de valores tales como el poder, la riqueza y el status. Además puede cuestionarse la posición de hasta qué punto la aceptación de estos hechos constituyen una razón suficiente para asumir una actitud determinista respecto al papel de los políticos en el proceso presupuestario.

Es probable que el buen uso de un excelente instrumento como el presupuesto por programas requiera, al igual que otros sistemas e instituciones, que se efectivice un movimiento más amplio de revisión del sistema político que opere cambios en el proceso político, de forma tal que las decisiones en torno al presupuesto lleguen a concretarse sobre las bases de sus resultados.

No sería oportuno concluir esta relación, que no pretende ser completa, respecto de las críticas y problemas referentes al presupuesto por programas, sin incluir algunos de los aspectos de interés que destacan dos conocidos expertos. Ward (16) refiere, como problema que debe ser tenido en cuenta, a las desinteligencias que se producen entre las oficinas de planeamiento y las de presupuesto. Estas tienen su origen en una variada gama de causas que van, desde problemas relativos a la génesis y evolución sufrida por esos organismos en el transcurso del tiempo, pasando por problemas de mentalidad y actitudes de personas y grupos comprendidos en ambos procesos, hasta aspectos técnico-operativos que no han sido suficientemente analizados y estandarizados antes de ser aplicados.

El hecho que los sistemas de planificación sean organizaciones extremadamente nuevas, comparadas con los sistemas presupuestarios, condiciona, de por sí, las características institucionales de éstas unidades, como así también la actitud mental de las personas que las conforman. Si a estos hechos se agregan las inevitables diferencias metodológicas y limitaciones estadísticas en que operan ambos sistemas, se puede tener una idea de lo complejas que son las causas que motivan la descoordinación existente entre planes y presupuestos gubernamentales.

Estas deficiencias muestran, como aspecto básico del problema, la necesidad de robustecer y acelerar el proceso de reforma de las estructuras administrativas sobre las cuales descansan los sistemas de planificación y presupuesto. Este propósito no puede ser resuelto en términos de proyectos de modernización aislados y sin una visión de conjunto, sino que requiere un proceso de reforma integral y programada. Los cambios deben estar concebidos como partes componentes de una estratégica global, pensada y diseñada acorde con los objetivos primarios que la comunidad ha proporcionado y que a su vez han servido de marco de referencia en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social, es decir, se trata de introducir como objetivo básico de los programas de reformas administrativas el concepto de desarrollo y, por lo tanto, transformar la estructura orgánica del Estado en una administración "para" el desarrollo.

Aunque una primera visión de las correcciones posibles parecería indicar la conveniencia de fundir ambos sistemas —planeamiento y presupuesto— en uno solo, un análisis más detenido del problema señala que tal solución no sería conveniente por muchas causas y que la solución pasa, no por la unidad institucional, sino por la posesión de criterios equivalentes y objetivos concordantes. Se requiere también contar con cuadros de personal entrenados y concientizados con los nuevos esquemas a fin de que se establezcan entre ellos los necesarios puntos de contacto que permitan mantener la idea del propósito común.

(16) WARD C., Lee, "Problemas de coordinación entre las áreas de Planificación y Presupuesto", en "Presupuesto por Programas", Educa, Costa Rica, 1979.

Otro problema vinculado y no el menor, es la falta de estandarización en la nomenclatura usada, que provoca una inadecuada desagregación de planes y presupuesto. Al respecto ha sido probada una solución cuya hipótesis básica es que, si bien los objetivos primarios delineados por la sociedad, deben estar presentes en todo plan, cualquiera que sea el plazo que abarque, no es menos efectivo que las estrategias y objetivos parciales no necesariamente deben ser los mismos en un plan de mediano y largo plazo que en una programación de corto plazo.

En otras palabras el conflicto desagregación vs. rigidez que estaban presentando los planes, puede resolverse recurriendo a la descomposición del problema original en distintas etapas, según las necesidades básicas que están destinados a resolver. Así los programas de mediano y largo plazo pondrán mucho énfasis en mostrar los cambios en la estructura socio-económica que es preciso realizar para alcanzar una determinada tasa de desarrollo, adoptando una configuración flexible que les permita ir incorporando las modificaciones que presenta la realidad en un momento dado, sin inquietarse mayormente por entrar en detalles que no sean necesarios para especificar estos objetivos. En cambio, la programación de corto plazo tendrá como preocupación el orientar y dirigir la acción en ese período, por lo que su estructura será netamente operativa y lo más específica posible.

Adicionalmente, a fin de dar una mayor posibilidad operacional a las reformas, resulta imprescindible establecer una normalización de las nomenclaturas a utilizar, intentando la creación de clasificadores y códigos únicos para su empleo en todos los organismos del sector público. Para ello es preciso que las ordenaciones de sectores, programas, proyectos e "item" de gastos, se estudien convenientemente a fin de que se definan con precisión las diferentes agrupaciones que se desea aplicar y se introduzca en ellas la necesaria flexibilidad que requiere un clasificador que será aplicado en forma general a los distintos tipos de organismos que componen el aparato administrativo del Estado.

A este respecto, tanto los planes como los presupuestos, deberían tener una desagregación sectorial en la que se contemple una adecuada subdivisión de las áreas productoras de bienes y servicios, acorde con las características propias del sistema económico del país y con las importancias sectoriales que se pretenda acentuar. Una buena subdivisión sectorial requiere también una eficiente apertura programática.

Finalmente, vale la pena hacer una reflexión en el sentido de que todo proceso de reforma, venga éste desde los órganos planificadores o de las unidades presupuestarias, origina cambios que alteran las reglas de juego existentes y por tanto exceden el campo netamente tecnológico para pasar al área de las decisiones políticas. De ahí entonces que, cada vez que se pretende implantar una reforma, sea preciso analizar su viabilidad, aspecto éste muy importante dado que una no aceptación de la idea, por parte de quienes ostentan el poder decisorio, hará que el cambio nazca muerto desde un comienzo, ya que por mucho que se perfeccione técnicamente, nunca llegará a convertirse en un instrumento de utilidad a la forma como esas autoridades conciben el sistema.

El segundo de los autores mencionados, Vidal, menciona el problema que plantea el concepto de la anualidad presupuestaria que, normalmente, es fuente de dificultades para clarificar los efectos del presupuesto en el tiempo; manifestando que, en la práctica, la marcada importancia que muchas veces se le atribuye al principio de la anualidad presupuestaria es uno de los factores que con mayor frecuencia conspiran en contra de una mayor contribución del presupuesto por programas al logro de los objetivos del gobierno. (17).

Este principio, que es incidental y que lo único que en definitiva representa es un marco para la apropiación de fondos y el control subsecuente de las operaciones realizadas por la vía del presupuesto, tiene repercusiones negativas muy pronunciadas en las decisiones relacionadas con la asignación de recursos, puesto que, en forma a priori, las confina a un período de tiempo que no discrimina los efectos de las mismas, según la cantidad de recursos que comprometen y las actividades a las cuales éstos se dirigen.

Ello obliga a que en la fase de programación del gasto, se parta del supuesto de que la cobertura de los programas debe necesariamente circunscribirse a la vigencia de un ejercicio fiscal determinado, aún cuando esto implique ignorar los efectos de los mismos en el tiempo.

Uno de los peligros que se corre al ignorar estos efectos, es que el presupuesto puede convertirse en una rutina, que incorpora permanentemente y sin mayor análisis, actividades que no toman en cuenta el carácter cambiante de los objetivos gubernamentales y sus prioridades. Esto sin contar las barreras conceptuales que se erigen alrededor del concepto mismo de la anualidad presupuestaria y que impiden visualizar al presupuesto como parte de un proceso que contribuye a racionalizar la asignación de recursos a través del tiempo. En el corto plazo y en particular dentro del marco del proceso presupuestario anual, las instituciones gubernamentales se encuentran indefectiblemente atadas al pasado. Compromisos anteriores, inercia organizacional, promesas de recursos, etc., son a menudo, fuentes de problemas que afectan las decisiones presupuestarias. Concentrarse solamente en lo que puede ser alcanzado durante un ejercicio presupuestario, es imponer barreras artificiales a los efectos del gasto. Con ello se restringe el potencial del presupuesto como instrumento para la acción a largo plazo, bajo cuya orientación operan en la actualidad la mayoría de los gobiernos.

Bajo estas premisas puede decirse que el sistema convencional de asignar recursos presupuestarios a partir de una concepción anual de los programas, puede ser adecuado tratándose de muchas actividades administrativas que se repiten año tras año. Sin embargo, el sistema se vuelve inoperante, cuando las apropiaciones se refieren a la parte sustantiva de los programas, las cuales tienen, como característica esencial, el insumir un esfuerzo organizacional que se proyecta a lo largo de un período de tiempo bastante considerable.

(17) VIDAL, J. Héctor, "Algunas ideas en torno a la vinculación del presupuesto con los planes nacionales de desarrollo", en "Presupuesto por Programas", Educa, Costa Rica, 1979.

A partir de estos hechos y otros que sería largo consignar aquí, es posible que una manera más consecuente de interpretar el papel del presupuesto en la consecución efectiva de los objetivos del gobierno, sea ubicándolo dentro de un sistema más amplio, en el que esos objetivos constituyen una suma de actividades realizadas a lo largo de un período que puede ser o no de un año. Bajo esta perspectiva los programas presupuestarios deberían diseñarse, fundamentalmente, a partir de una consideración de la cantidad y tipo de bienes o servicios que pueden generarse con su operación, y del aporte que éstos puedan hacer para el cumplimiento de propósitos más generales.

Esta apreciación en modo alguno significa cuestionar la importancia del presupuesto global dentro de la anualidad presupuestaria. En tanto que instrumento de acción, éste constituye el medio más idóneo de que disponen los gobiernos para influir en el comportamiento de la economía en el corto plazo, con lo cual ya cumple una parte importante de su papel. Sin embargo, un proceso de toma de decisiones que no enmarca al presupuesto en una perspectiva más amplia en el tiempo, difícilmente pueda hacer de éste un verdadero instrumento de desarrollo.

Bibliografía

- (1) CEPAL – Naciones Unidas, "El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina", Nueva York, 1969.
- (2) CEPAL – Naciones Unidas, op. cit.
- (3) ILCHMAN - UPHOFF, "The Political Economy of Change", University of California Press, Los Angeles, 1969.
- (4) BREWER - CARIAS, Allan-Randolph, "Cambio política y reforma del estado en Venezuela", Ed. Tecnos, Madrid, 1975.
- (5) BREWER - CARIAS, Allan-Randolph, op. cit.
- (6) DE ALMEIDA, Rómulo, "Plano, programa, proyecto", Gobierno de Estado da Bahía, Brasil, 1966.
- (7) CEPAL – Naciones Unidas, "Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo", Nueva York, 1968.
- (9) CEPAL – Naciones Unidas, "Seminario sobre . . .", op. cit.
- (10) STEISS, Alan Walter, "Administración y Presupuestos Públicos", Editorial Diana, México, 1974.
- (11) PERLOFF, Harvey S., "Modelo de un sistema de Planeamiento-Presupuesto", Revista Administración Pública, INAP, 14/15.
- (12) WATERSTON, Albert, "Planificación del Desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- (13) SCHICK, Alen, "The Road to PPB: The Stages of the Budget Reform", Rand McNally College Publishing Co., Chicago, 1973.
- (14) VIDAL, J. Héctor, "Orígenes del Presupuesto por Programas: Análisis crítico de la experiencia en los Estados Unidos sobre el sistema Planificación-Programación-Presupuesto", Educa, Costa Rica, 1979.
- (15) STEISS, Alan Walter, op. cit.
- (16) WARD C., Lee, "Problemas de coordinación entre las áreas de Planificación y Presupuesto", en "Presupuesto por Programas", Educa, Costa Rica, 1979.
- (17) VIDAL, J. Héctor, "Algunas ideas en torno a la vinculación del presupuesto con los planes nacionales de desarrollo", en "Presupuesto por Programas", Educa, Costa Rica, 1979.