

# limitaciones políticas, sociales y administrativas de la planeación

LEOPOLDO SOLÍS

## *Las condicionantes políticas de la planeación*

El propósito de la planeación en los países subdesarrollados, no es sólo incrementar al máximo el PNB. Su objetivo fundamental es cualitativo: propiciar los cambios estructurales sin los cuales el desarrollo no puede beneficiar efectivamente a la gran mayoría de los habitantes de una nación.

En el logro de sus objetivos, la planeación actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales que por sí mismas deforman —e inclusive atrofian— la estructura social existente. En el nivel operativo de la administración pública, las limitaciones administrativas reflejan las limitaciones políticas y sociales, y a la vez son condicionadas por los intereses propios de la burocracia que las maneja.

Al determinar los objetivos de la planeación en los países subdesarrollados, el Estado no debe considerarse como una entidad inmutable de acciones y decisiones. Por el contrario, al promover cambios estructurales en la sociedad puede a la vez cambiar su propia naturaleza en el proceso. En este sentido, el Estado puede considerarse como el punto donde convergen política y economía. El agente social que más claramente recibe las diferentes presiones —incluso los conflictos— de los grupos sociales es el gobernante. La medida para juzgar la eficiencia política de éste, así como de las demás instituciones políticas, es su capacidad para lograr cambios estructurales que, a la vez que mejoren el bienestar colectivo, establezcan el proceso de evolución política. La ineficiencia política —significando con esto la carencia de capacidad para lograr cambios cualitativos en la estructura social— se manifiesta por sí misma como inflexibilidad y autocratismo en la toma de decisiones.

En general, en los países subdesarrollados el Estado no puede adaptarse por sí mismo al cambio social a menos que lo promueva, y en este proceso puede verse precisado a hacer un uso cada vez más frecuente de sus funciones policíacas en detrimento de su acción política. Un Estado no puede incrementar su influencia política sin un mínimo de consenso social, para lo cual tiene que establecer las organizaciones políticas adecuadas.

## *Objetivos políticos*

La planeación no es una actividad políticamente neutra libre de las influencias de las fuerzas que ejercen los grupos de presión. Cuando un gobierno toma una decisión, tal como llevar el crecimiento económico a su máximo, está definiendo un objetivo político. Si la planeación se considera como un instrumento para la transformación estructural de la economía se estará enunciando también un objetivo político.

Las características técnicas de la planeación son importantes sólo en la medida en que tienen efecto sobre los objetivos políticos. Fortalecer el consenso social es parte de la tarea de planeación, en cuanto que ese consenso es el marco del cual la planeación deriva sus objetivos. La participación y aquiescencia que requieren los objetivos políticos resulta de la interacción política entre quienes formulan las reglas y quienes las aceptan —en ambas direcciones—, condición necesaria para tener la fuerza política que permita llevarlos a cabo.

La interacción política influye y modifica los objetivos. Por ejemplo, si el propósito inicial es redistribuir las oportunidades económicas en la sociedad, simultáneamente los valores sociales en formación deben con-

solidarse, o los establecidos mutarse, esto es reconocer que el proceso de planeación, si es efectivo, genera cambios —inclusive conflictos—, pero también puede incrementar la cohesión política y el poder de negociación del Estado. Una decisión inicial de cambio es transformada en un objetivo de evolución cualitativa.

### *Limitaciones políticas*

Las limitaciones con que tropieza el Estado al implementar su política de planeación son creadas por los grupos que tienen posiciones políticas y económicas dominantes y que son determinantes del marco institucional donde se desenvuelven la economía y el aparato político y burocrático.

Estos grupos adoptan posiciones, implícitas o explícitas, que afectan las decisiones en el área de la planeación. Estas posiciones se expresan como presiones sobre el gobernante, y fundamentalmente se originan entre los inversionistas extranjeros o sus representantes, la clase empresarial nacional, y las élites trabajadoras, políticas y burocráticas. A continuación se enuncian brevemente las características de las presiones que ejercen estos grupos de interés.

*Los inversionistas extranjeros y sus representantes* crean obstáculos a la planeación económica y social en todos los casos en que los objetivos del Estado no corresponden a los de una corporación multinacional o un inversionista extranjero. Los objetivos y la acción de las corporaciones multinacionales pueden ser opuestos a los del Estado respecto al uso de los recursos naturales de la nación (especialmente en los casos del petróleo y la minería). La explotación óptima de un recurso desde el punto de vista nacional difiere de la correspondiente al punto de vista del inversionista extranjero privado. Otro caso lo constituye la realización de inversiones inconvenientes para la estructura de la producción y el consumo nacionales (inversión extranjera en la producción de bienes de consumo superfluos, cuando las prioridades sociales indican la conveniencia de invertir en otras ramas de la producción, por ejemplo, en la industria mediana y pesada o en la producción de bienes de consumo popular).

Hay diferencias concretas entre el Estado y las corporaciones con respecto a las actividades de exportación y de financiamiento externo. Una política de fomento a las exportaciones puede ir contra los intereses de la empresa extranjera, pues exportar hacia su país de origen puede resultarle inconveniente cuando los

costos finales de la operación disminuyan sus utilidades globales porque dispongan de fuentes de aprovisionamientos más rentables, o debido a que esta medida pueda dislocar la producción en sus propias matrices, o creen desempleo en sus países de origen. En lo que respecta a la política de financiamiento externo, frecuentemente las prácticas de las empresas chocan con los objetivos nacionales, por ejemplo, cuando al país le conviene que los inversionistas extranjeros se financien externamente, para que no absorban los ahorros internos que necesitan las empresas nacionales u otros sectores con dificultades de acceso al crédito, tales como la agricultura, la vivienda y el propio sector público. Esta enumeración de disparidad de objetivos entre inversionistas extranjeros y políticos nacionales no pretende ser exhaustiva, simplemente trata de ilustrar el punto de vista que se está planteando.

*Las clases empresariales nacionales* constituyen un obstáculo a los mecanismos de planeación económica y social cuando ejercen presiones (económicas y políticas) sobre el Estado que impiden realizar los cambios cualitativos (estructurales) que el proceso de planeación introduce como objetivos. Un ejemplo: la transferencia de recursos hacia los gastos sociales significa aumentar los impuestos, lo que despierta una fuerte oposición empresarial. En su oportunidad, la influencia de estos grupos puede llegar hasta el soborno político o manifestarse como intervenciones de sus partidarios ideológicos en las propias esferas del gobierno.

La influencia de la clase empresarial con frecuencia es también ideológica. Normalmente defiende los valores tradicionales del liberalismo europeo. Algunos de sus miembros son más sutiles y defienden posiciones privilegiadas en el mercado, que resultan del favoritismo gubernamental, con actitudes asociadas a un nacionalismo desvirtuado (como las políticas de sustitución de importaciones) y que a veces se expresan como progresivismo avanzado. La influencia de la clase empresarial nacional contra los objetivos de la planeación se ejerce desde dos ángulos: primero, desde la producción, mediante presiones para que se mantengan tasas elevadas de protección comercial —innecesariamente altas y prolongadas más de lo necesario— con objeto de conservar posiciones monopólicas u oligopólicas en el mercado. El segundo ángulo, corresponde al consumo. La clase empresarial emula los niveles de consumo de los empresarios de países desarrollados, tratando de compensar su menor productividad con menores tasas impositivas. Además trasmite el efecto-de-

mostración al resto de la sociedad —especialmente a la clase media— y al efectuar gastos con fuertes contenidos de importación presiona la escasa disponibilidad de divisas. Este fenómeno se expresa en muy diversas formas y presiona muy especialmente a la política cambiaria y financiera.

*Las élites de trabajadores*, sobre todo en empresas muy capitalizadas, pueden también llegar a constituir una limitación para los objetivos de la planeación, sobre todo cuando demandan aumentos constantes en los salarios divorciando el incremento de éstos de todo cambio en la productividad. En tales condiciones no sólo aumentan los estímulos inflacionarios, sino que también inducen a los empresarios a usar tecnologías sumamente mecanizadas e intensivas en capital. Esto obstaculiza la capacidad de absorción de mano de obra de toda la economía.

Las presiones y acciones de las élites de trabajadores frecuentemente se oponen a una política de máximo empleo. Ciertos objetivos en las demandas de los sindicatos, el elevar el costo de dicho *factor*, restan a la mayoría de la clase trabajadora posibilidades de encontrar empleo, al menos a los miembros de la fuerza de trabajo no calificados y que no están asociados en sindicatos. Este efecto también se sustenta en la sustitución tecnológica que los trabajadores propician con sus acciones al estimular procesos de producción más mecanizados.

*Las élites políticas y burocráticas* son las que afectan en mayor grado a la planeación. De hecho, en este sentido no son distinguibles entre sí. Sus atribuciones legales y de poder administrativo, así como su capacidad para influir sobre la opinión pública, les dan una influencia considerable sobre la definición de los objetivos y la ejecución de programas en el proceso de planeación. Sus posibilidades de modificar o rectificar las políticas del Estado son muchas; frecuentemente adoptan la táctica de utilizar medios técnicos para justificar las posiciones o decisiones que convienen a sus intereses. Los asesores, tanto nacionales como extranjeros, pueden serles sumamente útiles en este aspecto, ya que utilizan su prestigio técnico para sustentar la posición de la burocracia.

El poder de las élites políticas y burocráticas, puede ser interno a la administración pública (presupuestario, legal y organizacional) o puede venir de fuera de ésta como resultante del juego de las fuerzas políticas. La influencia directa de la burocracia de alto nivel y la capacidad de los grupos políticos para crear

presiones, pueden ser suficientes para modificar los objetivos originales y las decisiones necesarias para alcanzarlos.

Los intereses que persiguen las élites políticas y burocráticas están relacionados con su papel en los ministerios, empresas públicas y organizaciones políticas y adaptan éstos a aquéllos. También sucede con frecuencia que se establecen nexos entre un sector de la élite política y los grupos de intereses económicos asociados a su área de acción. Surge entonces un acuerdo, tácito o explícito, de tal forma que la élite patrocina los intereses del grupo asociado.

Si los miembros de la élite política y burocrática no tienen nexos estrechos fuera del gobierno, sus propios requerimientos de subsistencia en la burocracia o sus intenciones de alcanzar un mayor poder o un ascenso burocrático los llevarán a tomar decisiones que no alteren el equilibrio de fuerzas en acto, en resumen a un juego que suma cero. Tomarán decisiones que causen el mínimo de conflictos en la estructura social (aquellas decisiones que no resulten antagónicas al grupo que detenta el poder). Este modo de llevar a cabo las decisiones burocráticas puede considerarse como indispensable para continuar una carrera prometedoras o como táctica defensiva para no arriesgar el poder en conflictos cuyo resultado no siempre se puede predecir.

#### *Limitaciones sociales a la planeación*

La evolución histórica seguida por la mayoría de los países subdesarrollados se ha hecho sobre una estructura social que constituye por sí misma una limitación a la planeación. Esta estructura está íntimamente relacionada con el proceso de modernización del que ha surgido la clase media como una de sus principales características.

La clase media emerge de un patrón de desarrollo diferente al de los países desarrollados de hoy. Este patrón difiere de la experiencia de la Europa del siglo XIX, donde la industrialización trajo aparejada consigo la urbanización. En los países subdesarrollados, la urbanización frecuentemente se presenta antes que la industrialización. En los centros urbanos de los países subdesarrollados proliferan empresas que venden en mercados protegidos, donde los productores agrícolas ofrecen sus productos a precios internacionales y compran los bienes al elevado precio a que les venden los productores de las ciudades. La interdependencia no garantiza un alto consumo futuro para todos y, más

aún, es tal que elimina toda posibilidad de mejoría para la gente pobre del campo y la ciudad.

La presencia de la naciente clase media modifica la estructura tradicional del poder; su influencia sobre el Estado se acentúa considerablemente. Sus demandas para que se extiendan los servicios urbanos, o para que se subsidie su uso, generalmente se satisfacen a expensas de otras inversiones de mayor productividad económica o de mayor beneficio social. Lujosos bienes de consumo duradero, facilidades de transporte urbano formados alrededor del automóvil familiar y servicios públicos subsidiados —agua, electricidad, etcétera—, son expresiones de un uso de recursos sociales que responde a las demandas de las clases medias y actúa en detrimento de la manufactura de bienes de consumo popular, del desarrollo agrícola, de los gastos en educación o del bienestar social.

De este modo, la clase media resulta ser un fuerte sostén de los hábitos cosmopolitas de consumo. Este sostén es "orgánico" a la estructura social. Absorbe los escasos recursos de una nación en actividades que no tienen un adecuado uso social, en el disfrute de cierto tipo de consumo presente, con detrimento de la inversión y de un consumo futuro mejor difundido. Aún más, al adaptar su comportamiento de consumo a los hábitos de las sociedades de consumo masivo, la clase media ajusta su comportamiento a patrones de gasto que reflejan las necesidades sociales de los países desarrollados.

#### *Limitaciones administrativas a la planeación*

Habiendo partido del punto de vista que la planeación es una actividad del Estado cuyo objetivo es propiciar el cambio estructural, hay limitaciones atribuibles al propio aparato administrativo del Estado que merecen atención. Entre otras, se puede señalar la falta de información adecuada, la separación entre la función de planeación y la función presupuestal, y los obstáculos institucionales para flexibilizar o reorientar la estructura del gasto público. Recuértese que en un proceso de cambio lo realmente importante es la distribución del gasto público por sectores de actividad económica, más bien que el monto absoluto de los recursos destinados a la formación de capital.

Es difícil decidir si la falta de información es tan grave como parecería a juzgar por la escasa publicación de datos y cifras, a más de que los servicios de información estadística de las dependencias gubernamentales

utilizan metodologías incompatibles que no permiten un análisis coherente entre sectores, regiones y corrientes de gastos, producción e ingresos. Esas discrepancias no siempre son producto ni del azar ni de la incompetencia técnica; también pueden ser consecuencia del hecho de que la información es un medio de influir en las decisiones. Por donde se evidencia que controlar la información, representa una ventaja que puede aprovecharse en el momento oportuno para inclinar una decisión o conseguir una promoción burocrática.

Así, resulta difícil a mecanismos de planeación obtener la información pertinente y ordenarla en forma tal que vean con claridad qué opciones tienen para alcanzar los objetivos de corto y largo plazo. La no satisfacción de estos requerimientos informativos supone para la planeación una limitación técnica y de exposición que reduce mucho sus alcances.

Las limitaciones administrativas surgen también de los conflictos entre las autoridades presupuestales y las encargadas de la planeación o, dicho sea en otra forma, entre los objetivos de corto plazo y los de largo plazo. En el nivel operativo, cuando la planeación no está directamente ligada a la política fiscal, se convierte en un mero ejercicio de gabinete, en un trabajo académico burocratizado; para evitarlo es necesario que participe en la evaluación de proyectos específicos, en el análisis de los gastos corrientes y la eficiencia de ejecución y en la elaboración de los programas de inversión a corto y a largo plazo. Si las autoridades de planificación no participan en el proceso presupuestal, que es uno de los más poderosos instrumentos de gobierno, el camino para la asignación de recursos reales queda fuera de su alcance. La falta de vinculación con las autoridades fiscales es grave porque éstas sufren presiones diferentes de las que los planificadores combaten. Ambos deben actuar en muy estrecho acuerdo para que al salvaguardar los objetivos de estabilización de corto plazo no sacrifiquen la preocupación de largo plazo de los planificadores, que son quienes atienden a los cambios estructurales de la sociedad.

Si la planeación participa en la formación del presupuesto y mediante relaciones funcionales con los demás organismos gubernamentales, puede conciliar los objetivos de corto con los de largo plazo, tanto en las decisiones respecto del gasto público, como en la estructura final del presupuesto, por sectores y proyectos. Es decir en el nivel donde se cumplen las prioridades que la planeación exige para lograr los propósitos cua-

litativos deseados. En efecto, si la participación en el proceso presupuestal es esencial para la planeación, la primera tarea del planificador consiste en persuadir a las autoridades fiscales y monetarias para que respeten las prioridades establecidas en la estrategia de desarrollo.

La vinculación de la política fiscal con las prácticas de la planeación pone a ésta en contacto con la política monetaria, conciliando así las necesidades financieras del plan con la disponibilidad de recursos, con los objetivos de la estabilidad monetaria y con las metas a corto plazo. De esa manera se establece también un nexo con el nivel general de precios y con la política cambiaria.

Así como es importante que el planificador esté relacionado con las decisiones fiscales y monetarias e influya en la cantidad de recursos y en la estructura de la inversión, es también sobremanera importante que pueda opinar sobre el proceso legislativo que afecta al mecanismo de planeación. Aunque las leyes no crean una realidad social, influyen en la existente alterando el marco institucional y los parámetros específicos en los que actúa el proceso de planificación.

Al nivel de decisión administrativa, también hay limitaciones que hacen muy difícil una reorientación cualitativa del gasto público. La primera limitación que debe mencionarse en este campo es la rigidez de la estructura del gasto público asociada al hecho de que gran parte del mismo —en un año o periodo determinado— se encuentra asignada de acuerdo con decisiones tomadas uno o varios años antes. La inercia del gasto corriente, así como el número promedio de años que se necesitan para preparar y realizar los proyectos de inversión pública, limitan severamente la cantidad de recursos que puede reasignarse o ampliarse anualmente, lo cual alarga el tiempo requerido para que se pueda modificar la estructura del gasto público.

Una segunda limitación es la representada por las discrepancias en la eficacia o la pericia de los organismos gubernamentales. El hecho de que algunos hayan dispuesto en el pasado de una gran cantidad de recursos, hace que en el presente cuenten con equipos de alto nivel técnico para generar ideas y promover proyectos. En cambio, los organismos responsables de áreas que se han descuidado en el pasado no pueden generar proyectos de inversión de calidad aceptable o capaces de competir a los de los sectores más eficaces. De tal manera, la institución (ministerio, empresa pública, etcétera) que ha gastado más en el pasado,

es también la que tiene mayor capacidad de gasto en el presente, y la que por disponer de mejores escalas de salarios atrae a personas mejor preparadas. De ahí resulta que estas instituciones continúan absorbiendo más fondos aunque no hagan sus gastos de acuerdo con las prioridades establecidas en los objetivos de la planeación. La sobreinversión en algunos sectores y la escasa inversión en otros, será el resultado de tales procesos.

### *La estrategia política de la planeación*

El análisis político sólo es útil cuando es selectivo y concreto. Para los fines prácticos no es suficiente reconocer las limitaciones como categorías generales. Es necesario identificar los grupos, las facciones e incluso los individuos con los que se puede hacer causa común en pro de la planificación. Sin embargo, los cambios cualitativos que se proponen en los planes suelen plantear un dilema político de difícil solución, puesto que se orientan a mejorar las condiciones de los grupos marginados que, por estar socialmente aislados y no tener efectividad política, no pueden ayudar al gobierno, al menos en forma de compensar el desgaste político que significa quitar recursos a los grupos privilegiados. Como los grupos marginados a la larga pueden llegar a constituir un problema de fondo, la planeación debe poner en conocimiento de la sociedad los costos a largo plazo en que puede incurrir si falla en el intento de incorporar a esas personas. Los planes de largo plazo deben mostrar las ventajas implícitas en los cambios cualitativos y a la vez probar que los costos incurridos por algunos grupos a corto plazo evitan a largo plazo mayores riesgos sociales para todos.

Parte integrante de los planes de largo plazo debe encontrar mecanismos para transferir recursos entre los grupos sociales. Las diferencias de ingresos entre los grupos —e incluso dentro de los grupos— pueden amonarse si los recursos de quienes tienen altos ingresos son transferidos a los de ingresos menores para facilitar la movilidad social de los últimos. Esto es especialmente aplicable a las empresas que utilizan técnicas intensivas de capital muy mecanizadas, que pagan salarios más altos por comparación con las empresas que usan técnicas intensivas de mano de obra. De hecho, la transferencia de recursos debe tender a moderar las diferencias en ingresos y oportunidades sociales de los trabajadores.

Anteriormente se han señalado las limitaciones ad-

ministrativas a la planeación. Para hacerles frente, las autoridades competentes pueden proceder de dos maneras: jerárquicamente o de modo de buscar lo participativo. Cuando se tiene un sector público muy descentralizado y poca información, existen serias dificultades para imponer criterios por fuerza de autoridad. En este caso, las realidades políticas y la tradición cultural indican la forma participativa como la más efectiva para lograr ese propósito. Cuando la participación es genuinamente democrática y se basa en la persuasión recíproca, la selección común de estrategias es la más efectiva para traducir en acción los criterios del

planificador. En otra forma, sus indicaciones pueden tropezar y hundirse en un mar de entorpecimientos burocráticos, si no es que de franco antagonismo. Un conjunto común de objetivos, ampliamente difundidos en la administración pública, es condición necesaria para que tenga buen éxito un proceso de planeación.

Las restricciones para solucionar las limitaciones de la planeación son ciertamente abundantes, más aún cuando se las ve en conjunto. El primer paso para lograr un proceso efectivo de planeación sólo puede darse cuando hay confianza y se tiene la certeza de alcanzar un futuro mejor.



Enrique Bostelmann.