

El Organo Central de Planeación¹

I. LA PLANEACION EXIGE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

Las técnicas de la planeación económica son en la actualidad, parte integrante de la política gubernamental de un gran número de países, tanto socialistas como no socialistas. Han quedado atrás, por inconsistentes, los argumentos sobre la posibilidad de planificar la economía dentro de un marco de instituciones democráticas. La planeación económica contribuye a dar mayor orden y concierto a la utilización y distribución de los recursos de un país, independientemente de su estructura constitucional y de la ideología política seguida por sus gobernantes.

Las técnicas de planeación en sus múltiples aspectos de estudio, abren importantes campos a la investigación. Naturalmente, ha existido una intensa preocupación por explorar las aplicaciones de estas técnicas a los problemas de desarrollo. Una copiosa bibliografía sobre problemas metodológicos de planeación ha sido acumulada en corto tiempo. Sin embargo, un aspecto importante de la planeación no ha recibido la misma cuidadosa atención. Nos referimos al problema de la organización administrativa dentro de la planeación económica.

La experiencia ha mostrado, en repetidas ocasiones, que para que las actividades económicas de un país se desenvuelvan de manera racional es insuficiente contar con un plan de desarrollo. No son pocos los países de Asia, Africa y América Latina que han elaborado planes de desarrollo, técnicamente adecuados, pero, a pesar de ello, sólo han podido ser llevados a la práctica en una mínima parte. Peor aún, algunas veces los planes

¹ Este trabajo fue publicado originalmente en el libro *Bases para la Planeación Económica y Social de México*, Siglo XXI Editores, S. A. 1966, p. 97.

quedaron convertidos en documentos de carácter tan confidencial que nunca han abandonado las oficinas de los expertos.

Afortunadamente, no es necesario considerar estas situaciones extremas para reconocer que, en la práctica, uno de los problemas que dificultan más la ejecución de los planes de desarrollo, es la carencia de adecuados mecanismos administrativos.

En política, pocas decisiones pueden tener un efecto mayor sobre la estructura de la administración pública como la de planear la economía del país. Tal decisión significa, en primer término, extensión del contenido de las atribuciones estatales. La actividad del Estado no puede considerarse con el enfoque tradicional que separa a la colectividad en dos esferas de actuación: la de los particulares y la del Estado. El planear deriva, necesariamente, hacia la acción conjunta, es decir, hacia la colaboración múltiple para el logro de objetivos aceptados por la colectividad. Resultaría absurdo abrazar la noción de una economía sujeta a planes generales de desarrollo y al mismo tiempo tratar de establecer, a priori, límites a la intervención estatal en la economía. En síntesis, la decisión de adoptar técnicas de planeación económica lleva, en sí, la idea de una adición al contenido de las atribuciones del Estado.

El carácter de la planeación que adopten las autoridades políticas, determinará la amplitud y profundidad que deberán sufrir las reformas del aparato administrativo. Sin embargo, el solo hecho de crear un organismo central de planeación representa, por sí mismo, una modificación importante a los sistemas administrativos existentes. Será menester, por ejemplo, determinar el lugar, dentro de la estructura jerárquica, que habrá de corresponder al nuevo organismo; se señalarán la competencia y autoridad que le corresponden; será menester establecer las relaciones entre el órgano de planeación y el resto de las dependencias del sector público y, finalmente, habrá necesidad de definir la estructura interna del órgano de planeación así como su integración.

Por otra parte, los nuevos procedimientos administrativos dictados por la planeación pueden adquirir gran complejidad. En la etapa de elaboración de los planes, será necesario el establecimiento de sistemas expeditos para obtener información de múltiples fuentes, tanto oficiales como particulares. Los planes parciales y proyectos de desarrollo, elaborados por las distintas dependencias del sector público, quedarán sujetos a un riguroso procedimiento de elaboración, antes de ser presentados ante el órgano de planeación en una fecha determinada; a fin de ser coordinados con otros planes parciales y para su revisión y modificación. En la etapa de ejecución del plan es indispensable diseñar procedimientos de vigilancia y supervisión, ya que parte del éxito que pueda obtener un programa de desarrollo, depende de los sistemas de vigilancia y supervisión en la ejecución, así como la

flexibilidad de éstos, con la mira de facilitar ajustes y modificaciones al plan original, a medida que las circunstancias lo requieran.

En un régimen político federal, es necesario pensar en establecer, formalmente, métodos para obtener la colaboración del gobierno federal con los gobiernos estatales. Independientemente de la solución que se dé al problema constitucional, en lo que se refiere a la participación obligatoria de los gobiernos estatales en los planes de desarrollo, es indispensable que en el aspecto administrativo se establezcan sistemas de coordinación entre ambas esferas del sector público.

La planeación económica tendrá carácter nacional, si se establece con un alto grado de colaboración y participación de los gobiernos de las entidades con el gobierno federal. Para ello, es imprescindible diseñar eficaces procedimientos administrativos, y ha de recordarse que, si bien es cierto, por una parte, que la colaboración como fenómeno administrativo depende de una disposición del ánimo y de una actitud mental determinada, por la otra, es requisito sine qua non el establecimiento de procedimientos institucionales que la hagan viable y que faciliten las reformas internas dentro de las dependencias de la administración pública federal.

De diversa índole e importancia son las reformas requeridas. Mencionaremos en forma general la naturaleza de algunas de ellas: un problema que debe atacarse en todos los niveles jerárquicos del aparato gubernamental es el de la coordinación de actividades, esto es, mejorarlas dentro de las distintas dependencias, Secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas públicas. En un esquema de planeación nacional, resulta inadmisibles que las dependencias del Ejecutivo operen con autonomía casi absoluta y sin el menor interés de cooperar en la realización de empresas conjuntas. La búsqueda deliberada de métodos que faciliten esta colaboración, en los diversos órganos del sector público, debe ir precedida por una investigación de carácter general que determine la eficacia de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, para tratar de establecer si existe una adecuada división de trabajo entre las dependencias del Ejecutivo; si las funciones y las atribuciones de cada una de ellas forman una unidad lógica y coherente; si no existe duplicidad en las funciones o invasión de atribuciones y, finalmente, si no hay la posibilidad de fusionar varias dependencias (inclusive Secretarías de Estado), en una sola unidad, o si parece necesaria la creación de nuevos organismos.

La racionalización administrativa es necesaria dentro de cada una de las dependencias del sector público. La elaboración de "organigramas funcionales" y manuales de organización, la simplificación de métodos y sistemas, los estudios de flujo de trabajo, la mecanización del trabajo en las oficinas, la definición técnica de las funciones en todos los niveles, son todas ellas tareas de reorganización administrativa cuya ejecución es inaplazable.

Al adoptar técnicas de planeación, estamos en el momento idóneo para llevar a cabo otro tipo de reformas administrativas, más ambiciosas y trascendentales, aunque de similar urgencia a las señaladas anteriormente. Mencionaremos algunas de ellas: intentar la creación de un servicio permanente de funcionarios públicos; en la mayoría de los países avanzados esta institución ha sido una marca de madurez administrativa y política. No es ni siquiera discutible el grave perjuicio que sufre la administración pública, y por ende el país, con la renovación que, inexorablemente, se efectúa cada seis años en los cuadros de funcionarios. Deben quedar establecidas las bases para que en el futuro se disponga de un servicio permanente de funcionarios públicos, tal como existe en la mayoría de los países europeos.

Otra reforma de importancia sería centralizar la administración del personal federal. Es notorio que cada una de las dependencias —y aun cada una de las direcciones de una misma dependencia— actúa en forma autónoma y con criterios propios en materia de personal. Las políticas de personal deben ser uniformes para toda la administración pública federal; lo mismo que los métodos de reclutamiento, selección, compensación, promoción, etc., que deben ser idénticos para todos los organismos públicos. Particular atención merece el capítulo del reclutamiento y la selección del personal federal. Es necesario que la selección, sea objeto de los más rigurosos procedimientos técnicos para garantizar la imparcialidad en los nombramientos y la capacidad de los candidatos seleccionados. Debe pensarse, asimismo, en establecer, por lo menos, dos organismos semiautónomos para la selección de personal, es decir, una oficina para la selección de funcionarios y otra para la selección del resto de los empleados. Se requiere también, el establecimiento, mediante un sistema técnico y simple, de las categorías en los puestos públicos, que sustituyan a las actuales categorías enunciativas.

Finalmente, es preciso mencionar el problema del adiestramiento y la capacitación de empleados y funcionarios públicos, que cada vez se hace más necesario en un país como el nuestro. Sería de utilidad innegable, la creación de un instituto de capacitación, similar a la Escuela Nacional de Administración que funciona en Francia.

El simple planteamiento de los anteriores problemas, revela la magnitud de las reformas administrativas que, en cierto modo, son inherentes a la decisión de planear las actividades económicas del país. Es menester aprender de la experiencia de otras naciones que han encontrado, en la falta de planeación administrativa, el más grave obstáculo a la eficaz ejecución de sus programas de desarrollo económico. En el primer plan quinquenal de Paquistán los expertos observaron lo siguiente:

La maquinaria administrativa necesita ser reorientada hacia las tareas de desarrollo social y económico. Es preciso reorganizarla, tanto mejorando su calidad como incrementándola en tamaño. Su estructura debe ser revisada para conseguir que el desarrollo económico y social sea su meta principal.

Más adelante se decía:

En las primeras fases de la planeación, la ineficacia del aparato administrativo operará como el impedimento más serio en la utilización racional y económica de los recursos naturales y financieros. En la práctica el éxito de la ejecución de programas económicos y sociales estará determinado más que nada por la capacidad de la organización administrativa y técnica.²

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL LUGAR Y UBICACION DEL ORGANISMO CENTRAL DE PLANEACION.

La premisa inicial que debe asentarse, para los efectos de este trabajo, se refiere a las modalidades de una planeación indicativa. Supongamos una economía en desarrollo en la que el sector privado es dominante, pero en la cual el sector público desempeña un papel clave en cuanto a fomentar el crecimiento y una economía cuyo principal mecanismo, para la asignación de recursos, es el mecanismo de los precios, pero donde existen interferencias institucionales con el libre juego de las fuerzas del mercado.

Probablemente, la primera cuestión que conviene considerar, es el tipo de estructura que ha de tener el órgano central de planeación. Naturalmente, el particular contexto político, económico y social en el que el proceso de planeación se desenvuelve, condicionará, en gran medida, la estructura y jerarquía de la agencia de planeación.

En aquellos sistemas económicos, cuyo proceso de planeación está destinado a reemplazar el mercado, parcialmente al menos, en cuanto a sus funciones de asignar recursos, y no meramente a operar como "guía" de las actividades del sector privado, la práctica más usual es crear el órgano central de planeación como una comisión o comité independiente. Las oficinas técnicas anexas se mantienen, de este modo, alejadas del engranaje pesado del aparato ministerial.

Las tareas de la planeación imponen la necesidad de que la comisión o comité goce de prestigio técnico y sea influyente dentro de la administración pública. Es necesario, que formen parte de esa comisión, hombres de prestigio y ascendiente: ministros, directores de organismos públicos, de

² *Government of Pakistan, Planning Board: The First Five Year Plan*, vol. I, pp. 100ss., Karachi, 1955.

agencias de desarrollo económico, expertos de alto nivel y funcionarios con vasta experiencia política y administrativa. Las funciones secretariales pueden ser desempeñadas por el director de las oficinas técnicas.

En la India, el presidente de la comisión es el Primer Ministro. El Ministro de Planificación actúa como Vicepresidente; están adscritos a la comisión cuatro miembros más cuyas actividades, dentro de la comisión, ocupan íntegramente su tiempo; por ley, los Ministros de la Defensa y de Hacienda ocupan un lugar en la misma. Recientemente, el consejero de estadística del gabinete ha sido nombrado miembro permanente de la comisión. El secretario del gabinete es, al mismo tiempo, secretario de la comisión y director de las oficinas técnicas. De esta manera, queda asegurada una coordinación efectiva entre la comisión y el gobierno. Otros países han seguido el sistema establecido por la India; entre ellos Paquistán, Filipinas e Indonesia; otro tanto sucede en países del campo socialista. El director de "Gosplan" (el órgano central de planificación soviético), es el vicepresidente del Consejo de Ministros de la URSS, en tanto que el subdirector es ministro de la Unión.

No todos se encuentran de acuerdo con el punto de vista, según el cual, secretarios de Estado, o ministros, sean miembros de la comisión de planeación; dicha oficina de planeación, se afirma, deberá estar constituida por un grupo de expertos que investiguen con criterio independiente los problemas del país y puedan preparar y recomendar soluciones sin estar sujetos a las necesidades diarias de la administración pública. Para que la comisión esté en posibilidad de proporcionar una auténtica asesoría independiente, se argumenta, será indispensable que su organización y estructura sean independientes. El carácter de estricta asesoría con que debe operar la comisión se pierde cuando algunos ministros forman parte integrante de la misma. Una decisión en la que ellos tomen parte como miembros de la comisión de planeación, que más tarde habrán de considerarla en su calidad de ministros de Estado, será una decisión prácticamente definitiva.

Los argumentos en sentido opuesto no son menos valiosos. Una oficina de planeación integrada por expertos, sin conexión con los mecanismos ordinarios de la administración pública, no sería parte efectiva dentro del aparato gubernamental, sino que desempeñaría las funciones de asesoría técnica. Un organismo así, operaría aisladamente y estaría en peligro de no tomar en cuenta criterios de orden práctico, indispensables para que el plan fuese factible. Un grupo de expertos en planeación, que se mantenga totalmente separado de la operación normal de la administración pública, será ineficaz porque sus recomendaciones no tendrán el tono programático que las pueda transformar en recomendaciones viables. Además, se dice,

la presencia de secretarios de Estado en una comisión de planeación, no impide necesariamente que los puntos de vista de la comisión tengan la imparcialidad requerida.

A. Ubicación de las Oficinas Técnicas.

No parece aconsejable, que las oficinas técnicas de la comisión queden localizadas directamente dentro de una determinada Secretaría o de una dependencia ejecutiva en particular. Existiría la posibilidad, en tal caso, de que los puntos de vista técnicos de los expertos se inclinaran favorablemente hacia los criterios oficiales sustentados por la Secretaría de la cual dependen. El comisario general del plan francés, P. Massé, ha dicho:

El plan debe su éxito en gran parte al carácter extradepartamental de su posición dentro de la maquinaria administrativa. El comisariado general está asignado, en principio, al Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos. Sin embargo, no dependen de este departamento; su posición sigue siendo independiente. Esto permite al comisario general continuar actuando como conciliador entre los departamentos.³

Es muy posible, que si la comisión de planeación tuviese una jerarquía semejante a la de una Subsecretaría o una dirección (actuando desde dentro de alguna Secretaría de Estado), su status administrativo y su importancia dentro del aparato gubernamental fueran obstáculo serio para llevar adelante las delicadas tareas de la planeación. Habría pocas dependencias del ejecutivo federal, o del gobierno central, dispuestas a someterse a la política de coordinación propuesta por un organismo jerárquicamente inferior. Además de lo anterior, cabe preguntarse si algún ministro o secretario de Estado estaría en disposición de hacer a un lado sus correspondientes responsabilidades ministeriales, para dedicarse íntegramente a las labores de planeación.

Otra vertiente que debe explorarse, es la conveniencia y ventaja que representaría organizar las oficinas técnicas de la comisión de planeación como una nueva Secretaría de Estado.

Por ahora, señalaremos algunos argumentos que se pueden esgrimir en apoyo de este punto de vista: una Secretaría de planeación facilitaría la vigilancia minuciosa y detallada de las diversas fases de ejecución del plan; muy positivo resultaría que las oficinas de planeación, organizadas como en una Secretaría, tuviesen la posibilidad de evitar interferencias, para gozar de independencia de criterio y del necesario prestigio político. Sin embargo, un organismo de esta clase tropezaría, probablemente, con serias

³ PEP: *French Planning*; Londres, agosto de 1961, p. 213. Conferencia sustentada por Pierre Massé, comisario general del plan.

dificultades para lograr la coordinación política del resto de las Secretarías de Estado. Entre las instituciones, como entre los hombres, quienes son iguales en jerarquía no es fácil que coordinen sus actividades, sin que surja entre ellos, generalmente, un problema de precedencia y de autoridad; de aquí, que una forma de resolver el problema de la coordinación para la planeación, sea otorgar preeminencia jerárquica a la Secretaría de Planeación o al ministerio que desempeñe estas funciones. Es útil traer a consideración el ejemplo de la Tesorería británica para ilustrar lo que se está intentando señalar. La Tesorería británica ocupa, indudablemente, una posición de *primus inter pares* con respecto al resto de los organismos de la administración pública. No sólo tiene la responsabilidad básica de coordinar la política económica con todas las dependencias de Estado, sino que además posee autoridad para sancionar los presupuestos parciales de todas y cada una de las Secretarías antes de que sean sometidos a consideración parlamentaria. La preeminencia política y administrativa de la Tesorería británica es de orden constitucional.⁴

Serías desventajas pueden desprenderse, sin embargo, de la organización de las oficinas técnicas de planeación a la manera de una Secretaría, pues se argumenta que:

Estaría sobrecargada de responsabilidades administrativas y ejecutivas y como consecuencia no podría desempeñar eficazmente sus funciones básicas de investigación, análisis, asesoramiento y coordinación. Siendo una Secretaría, probablemente se vería arrastrada al juego político y a la controversia (particularmente dentro de una organización constitucional federativa), con el consiguiente detrimento de su calidad como organismo técnico.⁵

A pesar de los inconvenientes posibles de esta forma de organización, varios países la han puesto en práctica. Podríamos mencionar, entre otros, los siguientes: Afganistán (Ministerio de Planeación), Birmania (Ministerio de Planes Nacionales), Ceilán (Departamento de Planeación Nacional) y otros.⁶

Entre las soluciones más aceptables en el problema organizativo, ya apuntadas en un principio, está la de integrar las oficinas técnicas de planeación no como una secretaría especial y menos aún como dependencia de alguna de las ya existentes, sino como un órgano de elevada jerarquía,

⁴ Véase: *Central Administration in Britain*, Mackenzie y Grove, Longmans, Londres, 1961. HMSO: *Control of Public Expenditure*, Cmnd. 143, Londres, 1961.

⁵ *Government of Pakistan, Planning Commission: The First Five Year Plan (1955-1960)*, Karachi, vol. I, cap. VI.

⁶ Naciones Unidas: *Administrative Machinery for Planning in the ECAFE Region*, Economic Bulletin for Asia and The Far East, vol. XII, núm. 3, diciembre de 1961.

que responda directamente a la presidencia o al gabinete, según el caso. Este método parece tener las ventajas de la organización ministerial, evitando sus principales fallas. Sin embargo, en materia de administración pública, es siempre difícil hablar de "la mejor solución" a los problemas; la respuesta que dentro de un cierto contexto institucional puede parecer eficaz, en otro ambiente es posiblemente inoperante.

B. Naturaleza de las Funciones del Órgano de Planeación.

Otra cuestión que importa dilucidar, es el problema de si el órgano de planeación debe tener funciones de asesoramiento, exclusivamente, o si debe corresponderle cierto grado de autoridad operativa que facilite el cumplimiento de su responsabilidad. Sería poco afortunado tratar de responder a esta cuestión en forma dogmática, afirmando a priori, que bajo ninguna circunstancia debe el órgano de planeación ir más allá de una mera función de asesoría y consejo. Naturalmente, es atractiva la posición del experto en planeación, de limitar su responsabilidad a presentar, ante la autoridad política un abanico de alternativas, para que sea ésta quien tome la decisión, elija una de ellas y proceda a su ejecución. Debe reconocerse, sin embargo, que la autoridad del órgano de planeación es función de un complejo de circunstancias: el tipo de planeación económica que se intenta, el grado de desarrollo, el contexto social y político en el que interviene el proceso de planeación, y otros factores semejantes, condicionan en conjunto la particular relación en que se encuentra el órgano de planeación frente al resto de las instituciones de la administración pública.

En general, puede afirmarse que un organismo con facultades para asignar o recomendar la asignación de recursos materiales o financieros, experimentará la tendencia a acrecentar su autoridad más allá de los límites de una pura función de asesoría; la tendencia será más acentuada en los países en desarrollo, donde los procedimientos y usos de la administración pública no están todavía profundamente enraizados en la tradición. Un ejemplo notable del fenómeno que se señala, lo tenemos en la Comisión de Planeación de la India, que en diversos períodos ha asumido funciones ejecutivas; por ejemplo, la dirección general de proyectos de desarrollo, la supervisión de programas de mejoramiento de comunidades rurales (Community Development Programme), etc. Ciertamente, no todos los funcionarios públicos de la India han visto con buenos ojos la forma como la Comisión de Planeación ha ido concentrando facultades ejecutivas. Hace algunos años esta inquietud fue lo bastante intensa como para dar origen a una investigación parlamentaria.⁷ El Comité Parlamentario creyó

⁷ *Estimates Committee Report: Planning Commission, Lok Sabha (House of Parliament)*, Nueva Delhi, abril de 1958.

conveniente recomendar que la Comisión quedase constreñida a su función original de estricta asesoría. Sin embargo, observadores atentos al experimento de planeación india, entre los cuales pueden citarse a John P. Lewis y Gunnar Myrdal,⁸ coinciden en afirmar que gracias a la enorme autoridad técnica y el prestigio de la Comisión de Planeación, los intentos de este país han seguido avanzando con éxito.

C. Alcance de las Decisiones del Organo de Planeación.

Cuando menos en tres importantes áreas, existe el problema sobre si la agencia central de planeación debe tener autoridad decisiva y no únicamente funciones de asesoría económica. Esas áreas son:

- a) Aprobación de proyectos específicos;
- b) Establecimiento de prioridades para el financiamiento de proyectos aprobados;
- c) Supervisión y "control" de la ejecución del plan en sus diversas etapas.

Un aspecto fundamental en la ejecución de planes económicos, es la estricta coordinación de los programas de inversión, tanto de los organismos del sector público como de las industrias clave del sector privado. En teoría, ningún proyecto del sector público debería iniciarse, bien que pertenezca al gobierno central, a las empresas públicas o a los gobiernos locales, sin la previa aprobación del órgano central encargado de planear el desarrollo. En los países socialistas ésta es una de las funciones más importantes de la agencia central de planeación; de igual modo, algunos gobiernos de países occidentales han centralizado la función de coordinación de inversiones y asignación de prioridades. Las atribuciones conferidas a la Tesorería británica son un ejemplo de esta última instancia:

En principio, debe obtenerse aprobación específica de la Tesorería en los casos siguientes:

- 1) Para cualquier nuevo proyecto, aun cuando no implique un gasto adicional en el presupuesto del Departamento o Ministerio correspondiente.
- 2) Toda propuesta que implique un gasto adicional, para un proyecto que la Tesorería aprobó ya.

⁸ *Indian Economic Planning, in its Broader Setting*, Gunnar Myrdal, conferencia publicada por el gobierno de la India. *Planning Economic Development*, J. P. Lewis, E. Hagen (ed.), Irwin, 1963.

- 3) Proyectos a largo plazo que comprometan al gobierno a invertir fondos durante varios años.
- 4) Proyectos que envuelvan particular dificultad.⁹

Todo parece indicar que una comisión de planeación, que dependa directamente del jefe del gobierno y localizada en forma independiente de las Secretarías o departamentos de Estado, estará en condiciones favorables para centralizar las funciones de coordinación de inversiones y establecimiento de prioridades. La centralización de esas funciones sería una instancia en la cual la comisión de planeación estaría actuando con autoridad decisiva y no sólo con facultades de asesoramiento.

Por lo que concierne a la dirección de los proyectos aprobados, tal vez no debería facultarse a la comisión de planeación para actuar con autoridad operativa de ninguna clase. La razón es que, simplemente, no estaría capacitada para hacerlo ni contaría con la experiencia y el personal requerido. Sin embargo, el intercambio de información y las consultas sobre el desenvolvimiento de la ejecución del plan, se establecerían regularmente a varios niveles, con cada una de las Secretarías que tomaran parte en la ejecución de los mismos.

La carencia de facultades de dirección, por parte de la agencia de planeación, no significa que ésta se encuentre libre de la responsabilidad de evaluar el progreso en la ejecución del plan. De hecho, la agencia no podrá continuar con su tarea de planeación sin la evaluación constante de resultados, el señalamiento de retrasos y obstáculos y la formulación de recomendaciones alternativas para corregir las desviaciones. En opinión de los expertos de las Naciones Unidas, se debe conceder máxima importancia a la tarea de diseñar un sistema adecuado de informes periódicos, que permitan apreciar los resultados obtenidos y sirvan de base para hacer los necesarios ajustes del plan.¹⁰

Algunos países con experiencia en planeación económica, han decidido establecer organizaciones independientes de la agencia de planeación, encargadas de evaluar el progreso en la ejecución del plan. En Paquistán, la supervisión de la ejecución del plan ha sido conferida a un organismo nuevo, La División de Proyectos, que opera bajo la autoridad del Comité Económico del gabinete y en colaboración con los ministerios centrales, los gobiernos provinciales y, desde luego, la propia Comisión de Planeación.¹¹

⁹ Mackenzie y Grove: op. cit., p. 395.

¹⁰ Naciones Unidas: *Administrative Machinery for Planning in the ECAFE Region* Economic Bulletin for Asia and the Far East, vol. XII, núm. 3, diciembre de 1961.

¹¹ *Government of Pakistan, Planning Commission: The Second Five Year Plan (1960-1965)*, vol. I, cap. VI, Karachi, 1960.

El señor Jruschiev, en su informe anual al Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, en noviembre de 1962, propuso la formación de una organización mixta, en la que interviniera el Estado y el partido, cuya función sería comprobar la ejecución de las políticas administrativas y económicas en todos los niveles.¹²

Una organización independiente, cuya responsabilidad exclusiva sea la supervisión, parece ser solución aceptable en aquellos sistemas en los que la agencia de planeación tenga la doble función de formular los planes y ponerlos en ejecución. El sentido común exige, en verdad, que la agencia de planeación no sea juez y parte en la realización de sus tareas. Sin embargo, en aquellos países en los cuales el órgano planeador opera fundamentalmente como un grupo de asesoría, la creación de una organización distinta cuyo objeto fuese la evaluación de resultados acarrearía duplicación de actividades, creando, además, una demanda adicional de personal técnico, de suyo siempre escaso. La existencia de dos organizaciones independientes, una para la planeación y otra para la evaluación de los planes, no ha sido siempre satisfactoria.

El establecimiento de una sección especial dentro del organismo de planeación, cuya función fuese la mediación de los resultados del plan, podría ser una fórmula aceptable en aquellos sistemas en que el órgano de planeación no está engranado totalmente a la maquinaria administrativa del gobierno.

III. DISCUSION DE PROPOSICIONES CONCRETAS.

Conviene precisar, con toda claridad, que al hacer referencia a un organismo de planeación económica, se incluyen con frecuencia dos ideas distintas. Por una parte, se piensa en el grupo de expertos encargados del trabajo técnico y, por otra, en el organismo responsable de dirigir y orientar al equipo técnico.

En México, los antecedentes¹³ que existen en esta materia, han dado origen a una cierta confusión, pues, en general, no se concibe un órgano de planeación sino como un grupo de expertos, sin que, aparentemente, se conceda importancia a la necesidad de un organismo técnico-político que actúe como coordinador de las tareas de planeación y como guía del trabajo de los técnicos. Los diversos órganos de planeación del sector público, que han sido creados dentro del aparato gubernamental en distintas épocas, han estado integrados exclusivamente por técnicos. A diferencia de otros países, en México los diversos comités y comisiones con funciones de pla-

¹² Artículo en *The Guardian*; Londres, 20 de noviembre de 1961.

¹³ Miguel S. Wionczek, op. cit.

neación, se han organizado siempre al nivel de expertos. En esto radica, a nuestro juicio, la debilidad estructural que ha afectado el funcionamiento de esas instituciones.

Por la naturaleza misma de sus funciones, un órgano de planeación actúa en dos esferas de actividad diferentes: en el campo técnico y en el terreno técnico-político. Parecería conveniente que el órgano de planeación estuviese constituido en dos niveles: las oficinas técnicas por una parte, y el órgano encargado de la dirección del equipo técnico y de la coordinación de funciones con el resto del sector público, por otra. Parece difícil aceptar la idea de la creación de un grupo de técnicos, constituidos en comité, que en adición a sus tareas técnicas haga frente a los delicados manejos políticos que exige una empresa conjunta de esta naturaleza. Todo indica como muy recomendable que, por encima del grupo de expertos de la planeación, exista una auténtica comisión planeadora, de la cual formen parte los principales funcionarios de la administración pública. Este es el mecanismo administrativo utilizado con éxito en un gran número de países, y sería, también, la solución más recomendable para el nuestro.

En resolución, la propuesta concreta es crear un órgano integrado por técnicos de alta calificación, orientados en su tarea por una comisión de planeación constituida por los titulares de las Secretarías interesadas y otros funcionarios de la más elevada jerarquía. Como es natural, la comisión de planeación sería responsable, exclusivamente, ante el titular del Poder Ejecutivo. Fácilmente puede comprenderse que un organismo de esta naturaleza, haría las veces de gabinete o consejo de ministros para asuntos económicos. En los sistemas constitucionales de tipo parlamentario, la creación de una comisión de planeación como la que aquí se propone, no resulta indispensable, porque el consejo de ministros o el gabinete son instrumentos de coordinación y discusión de las propuestas de los expertos. El caso más señalado es el francés: Pierre Massé, que encabeza al grupo de expertos, es responsable directamente ante el presidente del consejo de ministros, pero las propuestas formuladas por el comisariado, como se denomina la oficina técnica, deben ser aprobadas por el consejo antes de ser sometidas a la opinión pública y al Parlamento.

Tomando en cuenta las experiencias de la Secretaría de la Presidencia, valdría la pena replantear la cuestión de cuáles podrían ser las ventajas y las desventajas, derivadas del establecimiento de un organismo central de planeación como una Secretaría de Estado.

En favor de una Secretaría encargada de la planeación se argumenta que sería un organismo que, al formar parte del aparato de la administración pública, aseguraría su participación en las varias tareas de la ejecución del plan. Se evitaría la posibilidad de que las tareas de la planeación quedaran a cargo de un organismo de asesoramiento, sin apoyo político real

y sin la jerarquía necesaria para influir efectivamente sobre las decisiones económicas de las más altas autoridades políticas. Una Secretaría encargada de la planeación tendría a su favor, además, estar acorde con la tradición de la administración pública en nuestro país.

Algunas de las objeciones, a la idea expresada antes, son de tipo organizativo, en tanto que otras más bien son consideraciones de política administrativa. En primer término, debemos insistir sobre la noción de la planeación económica, que, en su aspecto administrativo, significa básicamente coordinación de decisiones. Ahora bien, en un régimen constitucional de tipo presidencial, donde no funciona el gabinete de ministros como instrumento de coordinación de la política económica gubernamental al más alto nivel, es necesario crear otros instrumentos que faciliten esa coordinación y que releven al titular del Poder Ejecutivo, cuando menos en parte, de tan pesada carga.

Es claro que la creación de una Secretaría, encargada de la planeación, no facilitaría la coordinación buscada. Sería muy difícil pensar que un conjunto de secretarios de Estado (particularmente aquellos titulares de dependencias que tradicionalmente han gozado de fuerza política y prestigio técnico), habrían de acudir al llamado del titular de la supuesta Secretaría de Planeación, para coordinar sus esfuerzos, sometiendo sus planes a la aprobación o desaprobación de un colega, con la misma autoridad y jerarquía.

Dentro de esta misma línea de pensamiento, es fácil imaginar que, de existir una Secretaría encargada de la planeación, la responsabilidad por el éxito o el fracaso de los planes de desarrollo económico y social recaerían, naturalmente, sobre los funcionarios titulares de esa dependencia. Sin embargo, localizar la responsabilidad del plan sería muy perjudicial para la operación misma de planear, porque es obvio que su responsabilidad es compartida por el sector público en su conjunto y en última instancia por las autoridades políticas del país, incluyendo, desde luego, el Poder Legislativo. Finalmente, es necesario subrayar que un secretario de Estado que manejara las cuestiones de planeación, se vería arrastrado al juego político cotidiano que es parte inevitable de tan alta investidura. El riesgo está en que la planeación económica pierde su carácter de instrumento imparcial de la administración pública en su conjunto.

Sostiene otra opinión, que este organismo debe ser una comisión de alto nivel presidida, preferentemente, por el titular del Poder Ejecutivo y de la cual formen parte, obligatoriamente, los titulares de aquellas dependencias del sector público directamente responsables del manejo de cuestiones económicas.

Repetimos, una de las soluciones más aceptables al problema organizativo, apuntado en un principio, es la de integrar las oficinas de planea-

ción no como una Secretaría especial y menos aún como dependencia de alguna de las ya existentes, sino como un órgano de elevada jerarquía de doble nivel —oficinas técnicas y comisión propiamente dicha—, que dependa directamente de la Presidencia. Este método parece tener las ventajas de la organización ministerial, evitando sus principales fallas; sin embargo, en materia de administración pública, es siempre difícil hablar de “la mejor solución” a los problemas, pues, como anteriormente se ha señalado, la respuesta que dentro de un cierto contexto institucional puede parecer eficaz, en otro ambiente es posible que resulte inoperante.