

TEMAS

LA PROGRAMACION ADMINISTRATIVA

65.01:35

Por RICARDO DIEZ HOCHLEITNER

En la arquitectura y la ingeniería está, sin duda, el germen del planeamiento o programación. Esto explica que su primer desarrollo orgánico fuera la llamada planificación urbanística. De ésta se pasó al planeamiento estrictamente económico, y hoy ya al planeamiento integral que representan los planes nacionales de desarrollo realizados o en marcha en distintos países y que comprenden todos los aspectos de la vida de un país. La programación administrativa es una de las más importantes aplicaciones del planeamiento. El autor hace unas consideraciones generales sobre las causas determinantes del auge del planeamiento, sus factores y caracteres.

1. INTRODUCCIÓN

Los especialistas consideran actualmente que el planeamiento es el sistema racional adecuado para obtener máximos resultados con medios y en tiempos mínimos. Es el medio idóneo para acelerar metódicamente los procesos de transformación social, con objeto de alcanzar ciertos objetivos. Su lema es el de la eficacia y constituye una actividad que se sitúa entre el máximo rendimiento y el respeto al hombre y a la sociedad. Es, según Fayol, prever de una manera precisa y racional.

Por otra parte, es evidente que el planeamiento es un método de trabajo que se puede utilizar en los sistemas políticos más diversos.

El propósito de ordenar la vida de las sociedades humanas de acuerdo con un plan ha alcanzado, a partir del siglo XVI, una divulgación cada vez más amplia en el mundo occidental. No obstante, la idea de organizar la vida colectiva de acuerdo con normas sistemáticas es muy antigua y se confunde con las raíces mismas de la cultura de Occidente.

En el Renacimiento se pone en marcha una corriente en favor del planeamiento. Este período es pródigo en planes sociales, de vigor especulativo, demasiado confiados en el poder del intelecto humano.

En el fermento ideológico del siglo XIX, y coincidiendo con la expansión de Europa Occidental, Japón y los Estados Unidos, estructuran distintos planes para su desarrollo. Los estudios sociales comienzan a concebirse como ciencias con utilidad para explicar e interpretar, objetivamente, los principios que han presidido el desarrollo de los pueblos. Las constantes históricas hacen pensar que el futuro de los países puede planearse. En el alba del siglo XX encontramos planes para encauzar el desarrollo económico, el crecimiento de la población, la distribución y conservación de la riqueza, la expansión de las ciudades, la construcción de vías de comunicación y hasta el mantenimiento de la paz universal. La vida privada y colectiva vive el impacto del planeamiento: la vivienda, los seguros de accidentes, contra la enfermedad, el desempleo, la vejez, etc.

2. CAUSAS DEL AUGE DEL PLANEAMIENTO

Las causas del auge del planeamiento son, entre otras, las siguientes:

a) El desarrollo económico, iniciado a partir del Renacimiento conjuntamente con el proceso de expansión de Europa en el mundo, adquiere en el siglo XIX un ritmo rápido, que se torna vertiginoso en el actual. Las actividades económicas repercuten cada vez con mayor grado en la vida colectiva; basta citar el ejemplo de las «crisis económicas». Estas repercusiones obligan al Estado a planear la economía de los países con objeto de mantener el equilibrio y la armonía de su desarrollo.

b) El desarrollo de la ciencia y de la técnica permite que las materias primas puedan ser explotadas en grado que no tiene par en ninguna época de la Historia. Por un lado, es preciso evitar la explotación anárquica e irracional que agote las fuentes de riqueza, y por otro, es indispensable incrementar la producción. El equilibrio entre estos y otros factores que entran en juego es una de las funciones esenciales del planeamiento. Los países industrialmente más evolucionados que, en cierto sentido, son también subdesarrollados, no han alcanzado

todavía el grado de plenitud que podrían haber logrado. Así, el informe *Waste in Industry*—elaborado por el Comité de la Federación Americana de Sociedades de Ingenieros—revela que la producción real de los EE. UU., aun en los años más prósperos, estaba muy por debajo de lo que era técnicamente posible y aconsejable.

c) En muchos países hay desproporción entre sus riquezas naturales o potencialidad humana y su aprovechamiento. Esta es una de las características más señaladas de los países subdesarrollados. Estos países deben proponerse una acción sistemática para el desarrollo de su economía, que sería lenta y desordenada si el Estado no determinara los métodos—planeamiento y plan—más adecuados para lograr el objetivo. El desarrollo de industrias incipientes, la elevación de los índices de consumo, la movilización de grandes grupos humanos económicamente inactivos, la necesidad de salvaguardar al país frente a las fluctuaciones de los precios en el mercado internacional, etc., son tareas que no pueden llevarse a cabo sin un plan nacional.

d) El progreso de los estudios sociales y económicos, cada vez más científicos, proporciona los datos fundamentales sobre los cuales basar la acción planificadora.

e) La complejidad de la vida social moderna, la diferenciación de las actividades humanas, los conflictos siempre latentes entre los grupos y las tensiones que ellos producen, el número en ascenso de las necesidades que asedian a la persona y a la sociedad, la coordinación que es preciso ejercer sobre la gama inagotable de instituciones, actividades e intereses, son algunos de los factores que exigen una técnica de programación administrativa. El político moderno se encuentra al frente de una serie compleja de problemas que, individualmente, no podría resolver. La comunicación entre políticos y técnicos tiene que establecerse a través de canales lógicos, de programas que deben ser ejecutados gradualmente, según un método racional, que es lo que ofrece y representa el planeamiento.

f) La causa culminante del auge del planeamiento en el mundo actual es, sin duda, el incremento de funciones de la Administración pública.

3. BASES DEL PLANEAMIENTO

a) *Previsión.*—Todo planeamiento consiste, en alguna medida, en una reorganización para adaptarse mejor a las necesidades futuras.

Un plan es, básicamente, un sistema de previsiones; éste es el primer factor y fin del planeamiento.

b) *Determinación de los objetivos.*—El planeamiento está dirigido hacia el logro de objetivos prácticos, por lo que la fase preparatoria del planeamiento está constituida por la determinación de las realizaciones prácticas deseadas, condicionadas al desarrollo histórico del país. En todo plan hay un principio de relatividad histórica.

Los objetivos deben ser viables, por lo cual hay que proceder por etapas. Su desarrollo puede representarse gráficamente por medio de círculos concéntricos de radio cada vez mayor.

Hay que definir también los fines. El planeamiento está, en consecuencia, ligado estrechamente a las concepciones generales que se tengan de la vida del hombre y de la sociedad.

c) *Personal capacitado.*—La ejecución de los planes requiere personal idóneo. La complejidad de las tareas implicadas por el planeamiento, así como el carácter orgánico que debe ostentar, exigen el trabajo coordinado. La política de planeamiento debe correr paralela a los periodos de formación de personal apto. La carencia de personal idóneo es una de las razones por las cuales el tránsito entre un periodo sin planeamiento y otro de planeamiento es sumamente difícil en algunos países.

d) *Investigación de la realidad.*—El planeamiento debe ser objetivo. Su punto de partida es una especie de «acto de diagnóstico». La realidad sobre la que se pretende actuar tiene que ser conocida exhaustivamente y explorada por métodos científicos. La acción debe ser inductiva, de recuento de datos, basados en informes o «inventarios» que cubran los hechos fundamentales. El recuento de hechos y datos es sólo un aspecto del trabajo preliminar. Las informaciones deben ser ordenadas, estudiadas, interpretadas. Semejante trabajo requiere instituciones especializadas que pueden agruparse por sus funciones así:

- Instituciones dedicadas a la investigación científica, interpretación de la realidad y experimentación de nuevas soluciones.
- Instituciones dedicadas al intercambio de experiencias e informaciones en el plano nacional e internacional.
- Instituciones dedicadas a las valoraciones periódicas del proceso de planeamiento. Su función es aconsejar al Estado acerca de las tendencias que se observan en el plan y modificaciones que conviene introducir.

- Instituciones dedicadas al estudio de factores concomitantes. Un plan depende de los valores que se aspira a insertar en la vida de los hombres y de las sociedades humanas.

El trabajo de estas instituciones, agrupadas en forma ideal, debe ser coordinado.

e) *Normas legales.*—Como obra del Estado, los resultados del planeamiento—el plan—deben estar recogidos por disposiciones legislativas que hagan jurídicamente posible su ejecución.

f) *Revisión y valoración permanente.*—Los planes no pueden ser inflexibles. Es indispensable crear la maquinaria administrativa encargada de revisar y ajustar los planes a la realidad cambiante. La valoración permite saber si se ejecuta debidamente un plan y, en caso contrario, investigar las causas. La revisión o rectificación de los planes, como consecuencia de su periódica valoración, hace que el planeamiento no sea estático, sino dinámico.

4. FUNCIÓN DE PLANEAMIENTO Y FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Se han sostenido dos tesis distintas. Primera, que la función de planeamiento se aparta completamente de la función administrativa, y segunda, que ambas funciones están íntimamente ligadas. Los partidarios de la primera tesis se basan en la especialidad de la función planificadora. Esto es un error manifiesto. En la función planificadora encontramos los elementos que caracterizan la función administrativa; el especialista en planeamiento es «administrador», pero no ejecutor. La cuestión consiste en que antes la planificación no exigía o no lo-graba la atención que merece y no había necesidad de funcionarios especializados. El administrador «integral»—ideal trazado por H. Fayol—se ha «desintegrado», y como reacción ha surgido el «coordinador general» de la Administración moderna.

El planeamiento es, evidentemente, una función de la Administración, pero se sale fuera de los caminos trillados de la rutina burocrática, y, por ello, aun origina mucha turbación y desorden tanto su integración en la Administración como su separación.

Pero si bien la función de planeamiento cabe dentro de la función *administrativa*, no es cierto que forme parte de la función *consultiva*,

como algunos creen. Cierto es que los servicios de planeamiento y los servicios consultivos no tienen el poder de decidir en la política de un país y que ambos tienen competencia jurídica y técnica para actuar sobre ella. Pero los primeros elaboran y proponen el plan y los programas, mientras que los segundos asesoran sobre las propuestas detalladas de los servicios de ejecución. Además, los planificadores tienen que ser técnicos, mientras que los miembros de los consejos consultivos —aunque coincida en alguno de ellos el hecho de ser también técnicos— actúan como representantes de determinados sectores o intereses, y no siempre en calidad de técnicos. La naturaleza de sus respectivos campos de acción es diferente. Es necesario complementar el pensamiento técnico de los planificadores con el pensamiento político de los consejeros.

5. CARACTERÍSTICAS DEL PLANEAMIENTO

a) *Autenticidad.*—En ella radica el éxito de un plan. La autenticidad es el escueto reconocimiento de la realidad y sólo así se podrá mejorar ésta. La autenticidad puede ser desfigurada por intereses adquiridos que temen ser vulnerados. Otras veces se considera que la realidad lastima el orgullo de un grupo o de una comunidad.

Debe ser auténtica la selección del personal para el planeamiento, la formulación de los objetivos, la valoración de los resultados, etcétera. Contra la autenticidad atentan los planes de realizaciones sensacionales, externas, con fines propagandísticos. La valoración técnica es la salvaguarda de la autenticidad.

b) *Prioridades.*—Su necesaria determinación es la consecuencia de necesidades ilimitadas frente a recursos limitados. Para establecer prioridades en un plan hay que tener en cuenta los objetivos, el conjunto de problemas, la política de gobierno, etc. En la lista de prioridades debe darse preferencia a la formación del personal.

c) *Coordinación vertical y horizontal.*—Es el medio y la resultante del plan. Coordinación entre las unidades administrativas, los programas específicos de cada una y los recursos disponibles en general.

d) *Continuidad.*—El planeamiento requiere una acción constante y debe ser proseguido sin solución de continuidad. El movimiento hacia la consecución de los objetivos y fines propuestos ha de ser perma-

nente y estable. Esto quiere decir, ante todo, que los planes no pueden considerarse vinculados definitivamente a nombres o personas, sino a un país, que es el que le asegura la continuidad.

Continuidad y estabilidad son sinónimos en el planeamiento y son objetivos y resultados del buen planeamiento. Continuidad y estabilidad de los funcionarios, de las instituciones, de los planes, etc., gracias a la calidad del mismo plan y no al capricho de las personas. Ello se consigue, entre otras razones, por la consciente preparación del plan, la lógica de sus objetivos y de los medios propuestos, el apoyo general, etcétera.

e) *Trabajo en equipo*.—Es el espíritu que requiere la preparación y realización de un plan, frente a los afanes personalistas. La buena organización, los métodos y las técnicas aplicadas son factores decisivos para el desarrollo del trabajo en equipo.

f) *El planeamiento* es un proceso temporal y geográfico y, por ello, los planes deben ser formulados, inicialmente, para actuar en lugares estratégicos, y luego irradiar progresivamente a territorios más amplios. Esto está íntimamente ligado con la limitación de los medios disponibles.

h) *Ningún plan debe llevarse a cabo* sin la participación de la sociedad en alguna medida, tanto en cuanto sujeto pasivo como en cuanto agente.

