

METODOS E INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS UTILIZADOS PARA PRONOSTICAR LOS EFECTOS DEL CAMBIO ECONOMICO Y SOCIAL

C o o r d i n a d o r :

Víctor Flores Olea,

Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El cambio social deliberado es la única vía hacia el desarrollo

Es obvio que ninguna sociedad es estática; por el contrario, todo conglomerado social se encuentra en permanente transformación como resultado de las fuerzas que se generan en su seno, o bien al influjo de factores externos. Sin embargo, existen grandes diferencias entre el cambio “natural”, evolutivo, en el cual los agentes que lo producen se originan y conforman desarticuladamente y cuya conjunción se realiza de manera casi espontánea; y el cambio dirigido, deliberado, ordenado para lograr objetivos preestablecidos que implica, además, un esfuerzo racional y elevada consistencia.

En los países altamente industrializados, el cambio no se presenta como una necesidad perentoria, puesto que estos países parecen haber resuelto los problemas más urgentes de la sociedad. La alteración de las relaciones sociales se concibe predominantemente como un proceso evolutivo. No obstante, el desarrollo origina nuevos desajustes sociales que es necesario corregir para mantener el tipo de sociedad prevaleciente.

La situación resulta muy diferente en los países subdesarrollados, en donde la mayor escasez de recursos y el incremento de las demandas presionan para imprimir un ritmo acelerado al cambio que requiere su desarrollo. Por otra parte, los condicionamientos sociales, económicos y políticos de nuestros países impiden la gestación de los procesos espontáneos que caracterizaron, en sus primeras etapas, a los países hoy desarrollados, de modo que, en la actualidad, el cambio social, para estar orientado hacia la satisfacción de las expectativas de la población tiene que ser ineludiblemente provocado en forma deliberada.

Un modelo de sociedad: marco de referencia inevitable para regular el cambio social

En ambos casos los gobiernos contemporáneos se ven obligados a intervenir para orientar, acelerar o corregir el cambio que inexora-

blemente tiene lugar dentro de las sociedades. En consecuencia, es necesaria la decisión política de hacia dónde dirigir este cambio. Por otra parte, la mayor escala y velocidad de los fenómenos sociales y el adelanto científico y tecnológico de nuestra época han ampliado y prolongado los efectos de las decisiones políticas, lo que hace más urgente la toma de posición respecto al tipo de cambio deseado. En esta forma la necesidad de un modelo de sociedad que sirva de marco de referencia a la sección gubernamental para encauzar el cambio social se extiende a todos los países, se universaliza, hasta llegar a constituir un "tema de nuestro tiempo".

La formulación del modelo, del proyecto social hacia el cual orientar el cambio, supone que es factible prever la trayectoria de esta transformación, y que es posible, asimismo, modificar la direccionalidad a través de medidas gubernamentales; en las dos situaciones aparece como ineludible la elaboración del pronóstico.

La formulación del pronóstico está condicionada por supuestos ideológicos

Durante algún tiempo la elaboración de pronósticos no se presentó para los países subdesarrollados como una necesidad, ya que circunscritos en su dependencia cultural se partió de dos premisas: primero, contemplar como óptima la situación de los países que se consideran desarrollados, y en segundo lugar, la seguridad de alcanzar en algún momento dicha situación. No obstante, las consecuencias de la evolución del modelo de industrialización, tales como la contaminación, la utilización irracional de los recursos naturales, etc., ha propiciado el cuestionamiento de su bondad intrínseca. Por otro lado, los fracasos de los intentos para conseguir el desarrollo han provocado la revisión de las teorías, poniendo de manifiesto que no se ajustaban a las condiciones de nuestros países, descubriendo su carácter ahistórico, así como el inadecuado tratamiento de los elementos condicionantes que resultan de su relación con los países hegemónicos. Estos hallazgos han revelado que el pronóstico no tiene un carácter puramente científico sino que obedece a un marco valorativo que se manifiesta fundamentalmente en el señalamiento de alternativas limitadas dentro de una determinada concepción del desarrollo.

De aquí el imperativo de que nuestros países realicen sus propios pronósticos que los conduzcan a considerar nuevas concepciones y caminos del desarrollo, basados en teorías tanto interpretativas como

prescriptivas más próximas a nuestra situación y momento histórico; pues los pronósticos elaborados en otros países, aún en el caso en que contemplen la situación y relación con los países subdesarrollados, implican concepciones limitadas por su ideología y por la preservación de sus intereses.

En conclusión, la tarea del pronóstico es valorativa, militante y política e implica favorecer el tipo de cambio que se expresa en el proyecto social.

*La función del pronóstico en el ámbito del subdesarrollo
es la búsqueda de un futuro nacional propio*

En los países desarrollados el proyecto social es un instrumento para conservar y reforzar los logros obtenidos, así como para realizar los ajustes que requieren las estructuras socioeconómicas fundamentales conforme a las nuevas necesidades que origina el desarrollo evolutivo de esas mismas estructuras. En este caso, la función del pronóstico queda restringida a la prevención del futuro.

En contraste, ante la inconformidad con la situación prevaleciente en nuestros países, el proyecto social representaría el viraje a paradigmas distintos al modelo de sociedad del mundo desarrollado y por lo tanto, el pronóstico tendría como finalidad la formulación y construcción de un futuro con características originales emanadas de su propia realidad; las alternativas viables implicarían situaciones esencialmente diferentes. Es aquí justamente donde el factor ideológico reviste trascendental importancia, ya que de él depende la amplitud de la gama de los futuros alternos.

Sin embargo, contar con un proyecto social no asegura, por sí mismo, la consecución de los objetivos establecidos. La planificación constituye el medio que permite racionalizar la acción para conseguir dichos objetivos.

El pronóstico dentro de la planificación representa el instrumento que permite indagar los efectos de las decisiones, con el propósito de mantener la dirección del cambio dentro del proyecto social establecido. La aglomeración de valores y el desplazamiento de instituciones y estructuras sociales, resultado de la reacción de nuestros países ante el impacto de la cultura occidental, determinan que los cambios que es necesario pronosticar y planear no se den en una sola dimensión, la económica, por ejemplo, sino en una forma interrelacionada entre todos

los factores que intervienen en esa unidad compleja que es la sociedad en proceso de desarrollo.

*Una Administración Pública no neutral
sino comprometida con el cambio*

El modelo de Administración Pública del liberalismo fue importado por los países en vías de desarrollo y pretendió otorgar a la Administración Pública el papel de ejecutora de las decisiones políticas y exigir a la burocracia neutralidad en su actuación dentro de una sociedad pluralista.

El arribo a la sociedad industrial hizo declinar al liberalismo, demandó una mayor intervención del Estado en distintas áreas de la sociedad, debilitó el parlamentarismo, transformó la división clásica de poderes con el notable fortalecimiento del ejecutivo y, por tanto, de la Administración Pública, al estimular el incremento de su función reglamentaria y la imposición de sanciones de tipo administrativo. Con la creciente intervención del Estado y el predominio del ejecutivo, la administración pública ha adquirido nuevas dimensiones que han rebasado la teoría y práctica de la disciplina orientada a su estudio y originada dentro del modelo liberal de gobierno. Este desajuste entre la teoría y la realidad requirió la revisión de las concepciones anteriores: la separación de la política y la administración se mostró esquemática y formal; la hipótesis de la factibilidad y deseabilidad de la burocracia despolitizada se exhibió como mero compromiso de partidos políticos o monopolio ocupacional de la clase media; el juego político de la burocracia se puso al descubierto.

En realidad, la participación de la Administración Pública en la formulación de políticas se incrementa en la medida en que dentro de la organización gubernamental se integra un inusitado número de conocimientos, habilidades y destrezas, al lado de otras organizaciones del mundo contemporáneo; y en tanto que acumula, monopoliza y maneja información, mientras conserva su posición intermedia entre gobernados y gobernantes; y crece su extenso poder discrecional en la implementación de políticas, interpretación de objetivos y asignación de costos y beneficios sociales, al ritmo en que el ejecutivo se fortalece como resultado de la mayor intervención del Estado en la sociedad. Así, conforme al grado en que los problemas políticos han adquirido mayor amplitud en la sociedad industrial, se ha incrementado la necesidad de la participación de la Administración Pública para

su solución y, en consecuencia, la intervención política de la administración pública a través de la burocracia cada vez menos neutral.

De lo anterior se desprende la importancia de la Administración Pública en la formulación y consecución de los objetivos sociales, a los cuales puede imprimir modalidades.

En nuestros países, dadas las condiciones de subdesarrollo, la Administración Pública no debe limitarse a la adecuación del cambio y a prevenir sus efectos para evitar rupturas; ni debe limitarse a diagnosticar el futuro y a pronosticar los efectos de un cambio económico y social evolutivo. Por el contrario, el mismo contexto en que actúa el aparato administrativo del Estado lo coloca en situación de enfrentarse a rupturas, inclusive violentas, de la evolución espontánea so pena de nunca trascender el atraso y en ocasiones se ve precisado a contribuir de alguna manera a esas rupturas y a aportar su pericia técnica y su capacidad de pronóstico para conformar la sociedad vislumbrada por el proyecto social democráticamente adoptado.

Este enfoque, es cierto, parece contradecir abiertamente la tradición de neutralidad de la Administración Pública propiciada por el liberalismo, recomendada como una medida preventiva contra el despotismo, y originada como solución a la fragmentación de la sociedad, y a la búsqueda de racionalidad y eficiencia necesarias al crecimiento de las organizaciones industriales sujetas a una tecnología cada vez más compleja. Pero también es cierto que todas estas circunstancias que fundamentaron esta tradición, nunca han existido en el ámbito del subdesarrollo y sí forman parte del proyecto social occidental.

Esta tradición dominante acepta como "necesidad" histórica el carácter racional de las relaciones socioeconómicas, que se viven como algo "natural". Su tarea consiste, entonces, en reforzar ese orden y en corregir sus desajustes; en contemplar la historia y el cambio como evolución, no como ruptura brusca y trastrocamiento, no como transformación profunda y cualitativa. La burocratización de los países más desarrollados, en las últimas décadas, parece confirmar la legitimidad de esta visión.

La historia y la realidad presente de los países subdesarrollados señalan un vacío social: la carencia de organizaciones modernas y con frecuencia un Estado aún en proceso de consolidación. La Administración Pública occidental podía aspirar a ser ejecutora de decisiones formuladas por instituciones políticas consistentes; la Administración Pública en el subdesarrollo desempeña un papel muy diferente: el de colaborar a la formación del Estado y otras instituciones, así como

impulsar transformaciones radicales sustantivas para configurar un futuro que no sea el producto de extrapolaciones de líneas y tendencias del pasado, sino la formulación de un proyecto social que nos conduzca a situaciones deseadas; su función es así tanto cualitativa como cuantitativa.

No se trata de que la Administración Pública diseñe un “modelo” acabado de la sociedad futura de nuestros países. Se propone que la función de coformulación de políticas que de una u otra forma realiza se encauce a la exploración de nuevas vías al desarrollo más reales, liberadoras y congruentes con su bagaje histórico-cultural; y, que esta exploración conduzca a nuevas alternativas que enriquezcan la toma de decisiones políticas a través de mecanismos democráticos.

En definitiva, el modelo de nuestras sociedades futuras depende de una decisión política determinada por un sinnúmero de variables: las relaciones y luchas políticas que se libran en el interior de nuestras sociedades, los conflictos entre las clases, y, hasta las variables decisivas de la acción de otros Estados y sociedades más desarrolladas. No obstante, y a pesar de todas las limitaciones, ante la ausencia de instituciones y mecanismos que tiendan a mantener su pretendida neutralidad, la Administración Pública en nuestros países está obligada necesariamente a participar en los agudos conflictos que se dan en el interior de las sociedades en vías de desarrollo. Su posición en el conflicto es de militancia, aun a pesar suyo, en favor del orden existente o de uno nuevo. La instauración o preservación de la democracia exige que esta participación sea manifiesta, legitimada y comprometida.

Los métodos y técnicas del pronóstico deben ser congruentes con el tipo de cambio

De la misma manera que el pronóstico en la actualidad constituye una condición indispensable para la formulación de objetivos y políticas, la complejidad del problema determina que la tarea del pronóstico no pueda realizarse ya sólo con el sentido común. En consecuencia, ha surgido un conjunto de métodos y técnicos que pretende “cientifizar” la elaboración de pronósticos. Sin embargo, toda tecnología representa sólo una forma —entre varias— de manejar un problema. Así, para una situación donde el objetivo principal consiste en llevar a cabo ajustes para lograr nuevas situaciones de equilibrio, o para elevar el nivel de eficiencia de algunos procesos se utilizan

técnicas que se apoyan y fundamentan en conceptos y relaciones; tales como la extrapolación, algunos modelos de crecimiento económico, de optimización, etc.

Por el contrario, cuando el objetivo que se persigue implica rupturas con el pasado y una estructuración nueva de las relaciones sociales, los métodos y las técnicas tienen que ser congruentes con el dinamismo, complejidad e interdependencia de los fenómenos sociales; tal sería el caso de los métodos de simulación, escenarios, etc.

Por otra parte, los métodos y técnicas tienen un carácter sumamente interdependiente; su aplicación aislada difícilmente conduce a resultados satisfactorios, por el contrario, a menudo la utilización de una técnica implica el empleo congruente de otra. Esto es, más que métodos y técnicas separadas, son conjuntos los que pueden producir mayores beneficios. Empero, en las sociedades subdesarrolladas, el nivel general de tecnología es extremadamente reducido, lo cual dificulta la operatividad eficaz de las tecnologías originadas en los países industrializados que se convierten en meros símbolos de modernización.

Es necesario, en conclusión, que nuestros países realicen esfuerzos importantes de investigación encausados a desarrollar los métodos y técnicas de pronóstico que sean funcionales al tipo de cambio que se desea, y adopten únicamente aquellos que estrictamente cumplan con este último requisito. De esta manera se contribuirá sensiblemente al establecimiento y el mejoramiento de una tecnología propia y al mismo tiempo se crearán los criterios de evaluación de la utilidad y aplicabilidad de la tecnología que estamos importando.

El carácter integral y continuo del pronóstico origina la necesidad de institucionalizarlo

La complejidad del proceso de desarrollo exige que el pronóstico esté basado en una concepción integral de la sociedad. Los pronósticos realizados dentro de una visión parcial del fenómeno social pueden originar decisiones políticas incongruentes y aún contradictorias en tanto suponen premisas de valor distintas. En la práctica, la aplicación de este tipo de decisiones, impiden u obstaculizan la capacidad de la acción gubernamental para dar dirección al cambio.

En un país sujeto a una acelerada transformación social, las situaciones que se generan carecen de antecedentes y, en consecuencia, las decisiones gubernamentales tienen que ser formuladas para cada nueva situación. De ahí la necesidad de que el pronóstico sea una

base esencial para una decisión racional en la medida en que constituye la fuente principal de información sobre las condiciones del futuro. Por lo tanto, el amplio ámbito de decisiones programadas gubernamentales que prevalece en los países desarrollados sería menor en nuestros países y, en consecuencia, la formulación de pronóstico se convierte en una tarea continua, dada la novedad y concatenación de los problemas que enfrenta la orientación del cambio social.

La constante confrontación —a través del pronóstico del modelo de desarrollo y el cambio generado en la sociedad sugerirá la revalidación de las teorías del cambio implícitas en la acción gubernamental, y la revisión permanente de la idoneidad del pronóstico. De ahí que éste debe tener también una función tanto de revalidación de las acciones gubernamentales como de la concepción de la sociedad que enmarca la actividad del gobierno.

De lo anterior se desprende que para asegurar la visión global en la que debe estar basado el pronóstico, así como la continuidad de su elaboración, es necesario institucionalizarlo. Para evitar las experiencias frustrantes que se han registrado en los países subdesarrollados cuando se han tratado de establecer instrumentos novedosos que provienen de los países desarrollados, es preciso reparar en algunas de las condiciones que pueden hacer factible la operación del pronóstico, como serían: la aceptación de la importancia del pronóstico y su utilización en los centros de decisión gubernamentales; la definición de valores que configure un acuerdo social en lo fundamental y que oriente la formulación de pronósticos; y la adopción de una manera definida de concebir el cambio social que sirva de punto de partida para encauzar las políticas y que en forma sucesiva, sea revalidada conforme a los resultados prácticos.

En lo que corresponde a la creación de instituciones que sirvan de base a la elaboración del pronóstico sería indispensable: determinar el grado en que las instituciones existentes puedan ser aprovechadas como fuentes de conocimiento, o bien, con funciones complementarias dentro de un sistema nacional de pronóstico; realizar las reformas a la Administración Pública que permitan la operación de ese sistema; integrar un sistema nacional de información especializado en el pronóstico; y centralizar en algún órgano próximo a la toma de decisiones, la formulación y revalidación de pronósticos.