

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/807

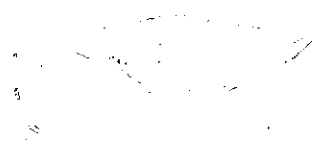
22 de marzo

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

(Santiago de Chile, 19 al 27 de febrero de 1968)

INFORME DEL SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO



INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1- 5	1
Primera Parte ORGANIZACION DEL SEMINARIO.....	6- 13	3
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DEL TRABAJO.....	6- 11	3
B. TEMARIO.....	12- 13	5
Segunda Parte ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO...	14-115	7
A. MECANISMOS DE FORMULACION Y EJECUCION DE LOS PLANES.....	14- 45	7
B. LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA COMO PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO DE PLANIFICACION.....	46- 74	14
C. TRANSFORMACION DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS.....	75-100	20
D. CONTROL, EVALUACION Y AJUSTE DE PLANES OPERATIVOS, PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	101-115	25
Anexo I.....		29
Anexo II.....		42
Anexo III.....		48

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

10/10/2023

INTRODUCCION

1. Al estimarse actualmente que la planificación puede ser un método útil para promover el desarrollo económico y social, casi todos los países en vías de desarrollo están usando de ella para acelerar su crecimiento. Sin embargo, se han encontrado importantes obstáculos en su aplicación, sobre todo en la etapa de ejecución de los planes, en que intervienen no sólo elementos técnicos, sino también factores como la voluntad nacional de planificar, la existencia de recursos económicos y humanos y la capacidad administrativa.
2. Los análisis realizados muestran que la organización administrativa encargada de la ejecución de los planes suele ser uno de los escollos más frecuentes para la planificación. La viabilidad de los planes depende no sólo de la coordinación de sus objetivos y medios, y de consideraciones técnicas, económicas y financieras, sino también de las posibilidades administrativas de ejecutarlos. De ahí la necesidad de indicar claramente las instituciones, procedimientos y la capacidad directiva que habrán de utilizarse.
3. En el proceso de planeamiento, es preciso concebir una gestión administrativa dinámica y flexible, capaz de adaptarse a situaciones cambiantes, para la ejecución de los planes. Para ello se precisan mecanismos adecuados de acción y de comunicación, y un sistema eficiente de control que asegure la marcha del plan conforme a lo previsto, o permita su adecuación a nuevas circunstancias.
4. A fin de examinar las deficiencias administrativas que dificultan la planificación, y estudiar y recomendar las medidas necesarias para corregirlas, las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central, organizó el Seminario sobre Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo que tuvo lugar en Santiago de Chile del 19 al 27 de febrero de 1968.

5. Los objetivos específicos de esta reunión señalados en la convocatoria pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

- a) Estudiar la asignación de autoridad y responsabilidad en el proceso de planificación del desarrollo y las relaciones de los organismos planificadores en todos los niveles con los centros cuyas decisiones de política influyen en el proceso. Formular recomendaciones para acrecentar la participación de estos centros de decisión en el proceso de planeamiento.
- b) Analizar los sistemas actuales de planificación administrativa en América Latina, buscando la forma de aumentar la capacidad administrativa en la ejecución de los planes y programas de desarrollo. Para ello, en el curso de los debates se discutieron las prácticas actuales de planeamiento administrativo, y la preparación y cumplimiento de las medidas administrativas vinculadas a la ejecución de proyectos y de planes centrales o sectoriales de desarrollo.
- c) Examinar la organización y los procedimientos administrativos de las actividades a corto plazo en los planes de mediano y largo plazo. Señalar si existen planes operativos anuales para toda la economía o presupuestos por programas para el sector público, dando las pautas necesarias para hacer de los planes operativos anuales y de los presupuestos por programas instrumentos para la ejecución de planes. Discutir lo que se necesita, desde el punto de vista administrativo, para formular y realizar planes operativos anuales y presupuestos por programas.
- d) Sugerir esquemas administrativos para vigilar y evaluar la marcha del plan y para adaptarlo con el fin de asegurar que su ejecución sea eficiente. Verificar si la organización y procedimientos establecidos permiten tener bajo una vigilancia continua la ejecución del plan en la esfera global, sectorial, regional y local.

Primera Parte

ORGANIZACION DEL SEMINARIO

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DEL TRABAJO

Sesiones de apertura y clausura

6. El Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo se inauguró el 19 de febrero de 1968 en la sala de conferencias del edificio de las Naciones Unidas, sede de la CEPAL y del ILPES, en la ciudad de Santiago. En la sesión de apertura hicieron uso de la palabra los señores Pedro I. Mendive, Secretario Ejecutivo Auxiliar de la CEPAL; Chi-Yuen Wu, Director de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas; y Ricardo Cibotti, Director del Programa de Capacitación del ILPES.^{1/}

7. La sesión de clausura tuvo lugar el día 27 de febrero. Pronunciaron discursos los señores Ignacio Fichardo, Chi-Yuen Wu, Julio César Villegas y Pedro I. Mendive.

Asistencia ^{2/}

8. Asistieron al Seminario 22 participantes, especialistas en administración del desarrollo, reforma administrativa, planificación económica y social y presupuestos, procedentes de los 20 países siguientes: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

9. Participaron asimismo 27 observadores acreditados por instituciones técnicas de Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Perú, Venezuela y los organismos internacionales siguientes: Organización Internacional del Trabajo (OIT),

^{1/} El anexo I recoge el texto de las exposiciones inaugurales.

^{2/} El anexo II contiene la lista completa de participantes.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), Organización de los Estados Americanos, Fundación Ford, y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Elección de la Mesa

10. En la sesión del 19 de febrero el Seminario eligió la siguiente mesa:

Presidente: Sr. Julio César Villegas (Perú)

Primer Vicepresidente: Sr. Hernán Porras (Panamá)

Segundo Vicepresidente: Sr. Belmiro Siqueira (Brasil)

Relator General: Sr. Hugo Zunino (Chile)

Relator General Adjunto: Sr. F.A.R. Mullings (Jamaica)

Consultores y secretaría

11. Especialmente invitados al Seminario, actuaron como consultores de las Naciones Unidas, los señores Bertram M. Gross, Director, Programa de Planificación Nacional, Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos, Universidad de Syracuse, N.Y., EE.UU., y Josef Pajestka, Director, Instituto de Planificación, Comisión Nacional de Planificación, Departamento de Política Económica, Universidad de Varsovia, Polonia. Además de las personas mencionadas en el párrafo 6, la secretaría del Seminario estuvo constituida por los señores Ricardo Luna, Jefe de la Unidad de Administración Pública de la CEPAL, quien actuó como Director del Seminario; Aryeh Attir, Asesor Principal y Jefe del Proyecto para la ESAP del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, Colombia; Sven Hilding, Experto Asociado en Administración Pública de la CEPAL; Jorge Israel, Experto en Organización y Presupuesto, División de Servicios de Asesoría del ILPES; José María Jácome, Asesor Regional en Administración Pública de la CEPAL; Wilburg Jiménez Castro, Director, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), San José, Costa Rica; Gonzalo Martner, Subdirector, División de Servicios de Asesoría del ILPES; y Newton Ramalho, Asesor Regional Principal en Administración Pública de la CEPAL.

B. TEMARIO

12. En su sesión inaugural el Seminario aprobó el temario siguiente:

I. Mecanismos de formulación y ejecución de los planes

- a) Los mecanismos generales de planeamientos y sus vinculaciones con los centros de decisión respecto de:
 - i) la política general de desarrollo;
 - ii) la política económica y social de corto plazo;
 - iii) la inversión pública y
 - iv) el sector privado.
- b) Los mecanismos sectoriales de planeamientos y sus vinculaciones con los centros de decisión (haciendo hincapié en los sectores agrícola e industrial);
 - i) organismos de formulación y ejecución de políticas sectoriales en nivel central;
 - ii) centros nacionales de decisión sobre medidas de fomento, crédito, precios, abastecimiento, asistencia técnica, etc., que influyen sobre el desarrollo de determinados sectores;
 - iii) entidades autónomas o descentralizadas y empresas públicas (o mixtas) especializadas en determinado sector;
 - iv) participación de organismos regionales y locales en la formulación y ejecución de planes sectoriales;
 - v) participación del sector privado en la formulación y ejecución de planes sectoriales.

II. La planificación administrativa como parte integrante del proceso de planificación

- a) Organización, métodos y contenido de la planificación administrativa en todos los niveles;
- b) Métodos para evaluar y mejorar la capacidad administrativa para formular, discutir, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar planes de desarrollo globales, sectoriales y regionales, y también programas y proyectos.

/III. Transformación

III. Transformación del plan en programas operativos

- a) Aspectos administrativos vinculados a la conversión del plan a largo plazo en planes operativos anuales y en planes de inversión pública de mediano plazo, incluyendo las formas de procurar la integración de las funciones de planificación y de presupuesto;
- b) Los proyectos como partes componentes de los planes y como unidades para la ejecución de éstos.

IV. Control, evaluación y ajuste de planes operativos, programas y proyectos

- a) Sistemas administrativos establecidos para controlar la ejecución de planes, programas y proyectos en los diversos niveles (global, sectorial, regional y local).
- b) Sistemas de organización y procedimientos destinados a:
 - recopilar la información necesaria para evaluar periódicamente la ejecución del plan;
 - analizar las disparidades entre metas y resultados, y
 - sugerir medidas concretas para ajustar proyectos, programas y planes.

C. RELADORES TECNICOS Y DOCUMENTOS ^{3/}

13. Fueron preparados especialmente para el Seminario 23 documentos, y, en la casi totalidad de los casos, sus autores actuaron en el Seminario como relatores técnicos. Aparte de presentar verbalmente sus respectivos documentos, responder a observaciones y consultas relacionadas con los mismos, y estimular, con frecuencia el debate de los diferentes puntos del temario, participaron en la redacción del proyecto de informe. Además se presentaron al Seminario 5 documentos informativos.

^{3/} El anexo III contiene la lista de documentos.

Segunda Parte

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA EJECUCION
DE PLANES DE DESARROLLO

A. MECANISMOS DE FORMULACION Y EJECUCION DE LOS PLANES

Los mecanismos generales de planeamiento y sus vinculaciones
con los centros de decisión

14. Hubo consenso entre los participantes en que el desarrollo socioeconómico puede acelerarse mediante un proceso en el cual la planificación, en el más amplio sentido de la palabra, tiene un papel principal. La administración debe necesariamente ajustarse a las exigencias de este proceso. Toda ella y, en especial las autoridades políticas y ejecutivas, deben ser dinámicas, flexibles, pragmáticas y poseer audacia suficiente como para efectuar los cambios que encaminarán el futuro por vías más deseables o adaptarse a ellos. La mayoría de los países en vías de desarrollo están iniciando apenas este proceso de desarrollo planificado.

15. Siendo la administración del desarrollo una actividad nueva y muy compleja, la planificación no sirve únicamente para ordenarla y promoverla sino que también representa un factor autoeducativo. A través del mismo proceso de planificación se adquiere una experiencia que permite orientar mejor el desarrollo.

16. De otra parte, la planificación debe aplicarse de manera que sea viable en las condiciones existentes, es decir, debe considerar los factores ambientales, las características y necesidades de cada país y, especialmente, la multiplicidad de centros de decisión, los cuales deben ser movilizados y coordinados por las más altas autoridades políticas, asesoradas por el organismo central de planificación.

17. Al analizar el proceso de planificación se encuentra una red o un complejo de organismos participantes de menor o mayor importancia o influencia. Se les podría llamar en conjunto "núcleo de orientación central". Sin embargo, los participantes del Seminario consideraron conveniente referirse, al tratar del sistema mencionado, al "organismo central de planificación".

/18. Los

18. Los participantes opinaron que la limitada eficiencia de la planificación se debe por lo general a tres factores principales:

- a) Inadecuada consideración de las condiciones ambientales de índole política, económica, social e institucional;
- b) Deficiencias de los métodos y procedimientos de planificación;
- c) Deficiencias en la acción ejecutora.

19. Asimismo, se destacó que los países en desarrollo necesitan una planificación muy activa y dinámica, hecho que debe tenerse en cuenta al evaluar los factores que influyen en la eficiencia de la planificación. Los métodos y procedimientos de planificación y el tipo de medidas de política que se apliquen deben ajustarse a las necesidades de esta planificación activa, lo que repercute con fuerza en la organización del mecanismo planificador y en sus modalidades de operación. Un participante sostuvo que esta especie de planificación dinámica, necesaria para producir un cambio profundo y rápido en la estructura de la producción, solamente podría alcanzarse mediante la previa socialización de los principales medios de producción. Sin embargo, este punto de vista no fue compartido por los demás participantes.

20. La organización y funcionamiento del organismo central de planificación tienen importancia primordial para el cumplimiento de su función de formular opciones de política de desarrollo para el país y para el ejercicio de una de sus funciones principales, cual es actuar como orientador y coordinador de los numerosos centros secundarios de planificación existentes en los gobiernos e instituciones centralizados y descentralizados, públicos y privados.

21. Algunos participantes destacaron que existen razones poderosas para fomentar la investigación de la planificación del desarrollo en institutos independientes. Sin embargo, tales institutos no pueden sustituir a un organismo gubernamental de planificación.

22. La función orientadora de la planificación implica que las autoridades políticas deben participar activamente en ella. Por tanto, el mecanismo técnico de planificación debe tener una ubicación que facilite la necesaria cooperación y el diálogo constante entre los expertos en planificación, de un lado, y los políticos, de otro. Además, los organismos centrales y sectoriales de planificación deberían mantener un "diálogo social" con los

/grupos sociales

grupos sociales formales y aun con los grupos sociales no organizados. El diálogo y el trabajo en equipo son un principio funcional permanente de los métodos y procedimientos de una planificación eficiente.

23. Para el éxito del proceso de planificación es indispensable una amplia participación de la sociedad en la aceptación y operación de ese proceso. Ello no significa necesariamente condicionar la aprobación del plan a la obtención de un "consenso social". El solo hecho de que existan grupos sociales con intereses opuestos implica que la planificación, entendida como un proceso de cambio de interés nacional, siempre encontrará resistencias por parte de algunos grupos afectados.

24. La comunicación entre los organismos planificadores y el poder político se ve entorpecida cuando no hay una concepción clara sobre la estrategia del desarrollo. El esclarecimiento de la problemática del desarrollo podría contribuir a la formulación de un acuerdo del desarrollo que facilitaría la comunicación tanto entre los organismos planificadores y el poder político como la que debe existir entre los organismos centrales y los descentralizados.

25. Por estas razones, el organismo central de planificación debe ubicarse cerca de la autoridad ejecutiva máxima (presidente, primer ministro, gabinete). La solución modelo sería ubicarlo bajo el control directo de las autoridades ejecutivas máximas. Sin embargo, algunos participantes estimaron que también sería posible darle otras ubicaciones.

26. Se destacó la conveniencia de crear, además del mecanismo técnico de planificación, un órgano integrado por los políticos y los expertos en planificación (un comité, por ejemplo) que oriente el proceso de planificación y sea un foro para un diálogo entre los dos grupos.

27. Compete propiamente al organismo de planificación central la preparación de información necesaria para la toma de decisiones. Se discutió si las funciones del organismo de planificación pueden describirse como de carácter asesor. Se expresó que aunque teóricamente esta descripción quizá sea correcta; en la práctica debe procurarse que el organismo de planificación tenga un "status" que le permita ejercer una influencia más vigorosa sobre los distintos organismos gubernamentales.

28. Entre las funciones del organismo central de planificación se destacaron las siguientes:

- a) Presentar ante los organismos políticos de decisión, opciones de objetivos y políticas económicas sociales con sus respectivos costos y beneficios.
- b) Elaborar los planes de desarrollo de largo y mediano plazo y los planes operativos anuales. Se consideró que esta función sólo se cumple adecuadamente cuando en los planes de desarrollo se formulan todas las medidas de política que habrán de adoptarse. Algunos participantes dieron argumentos en favor de la elaboración de planes anuales en el organismo central de planificación. También se sugirió encomendar esa elaboración al Ministerio de Hacienda o a algún tipo de instituto independiente de investigación, pero esta opinión no fue compartida por muchos participantes.
- c) Supervisar la ejecución de los planes. Por regla general, el organismo central de planificación no debería tener autoridad ejecutiva. Sin embargo, sus funciones deben incluir la supervisión de la ejecución de planes, a la que debe dedicar muchos esfuerzos. Esta supervisión hace más flexible el sistema de planificación, pues permite adaptar los planes a situaciones reales y nuevas oportunidades; asimismo, ayuda a concebir las medidas de política económica que deberán aplicarse.
- d) Fomentar la planificación en los organismos públicos y privados del país y la modernización de la administración pública para que ella responda a las necesidades de la planificación.

29. En el curso de los debates se destacó el carácter multidisciplinario del proceso de planificación. Siendo así, se planteó la necesidad de llevar a cabo reuniones de expertos, con el objeto de investigar este aspecto.

30. En lo que toca a la aplicación en los países subdesarrollados de tecnologías utilizadas en países con un alto grado de desarrollo, se destacó la necesidad de verificar que esas tecnologías, tanto en el ámbito de la producción como en cuestiones administrativas, sean compatibles con el medio cultural y otras condiciones ambientales del país. Ello no supone

/que en

que en materia de administración pública o de desarrollo económico y social, los países menos desarrollados no tengan nada que aprender de los de mayor desarrollo, o de otros de su misma condición, ni que un país en desarrollo no deba adoptar métodos refinados para acelerar su desarrollo. No hay razón, por ejemplo, para que un país no pueda utilizar sistemas de elaboración electrónica de datos sin pasar antes por métodos menos rápidos.

31. Deben explorarse con audacia las posibilidades de aplicar tecnologías y métodos avanzados, pero sin perder de vista los factores culturales y ambientales del país. En efecto, el aumento de la productividad ha sido y deberá continuar siendo uno de los medios principales de promover el progreso económico y social. En los países en desarrollo la medición de la eficiencia y de la productividad debe hacerse sobre la base de la estrategia de desarrollo adoptada por ellos, o sea, en términos del tipo de recursos utilizados y su impacto en el sistema económico y social.

32. Al discutir la posible duración de los planes de mediano plazo, se sugirió que tal vez un período de 3 a 5 años podría ser apropiado en la mayoría de los países. Como enseña la experiencia, los períodos más prolongados envuelven demasiadas revisiones y reajustes pues es muy difícil prever los detalles con tanta anticipación.

33. Hubo consenso sobre la posible contribución de la asistencia técnica en la tarea de mejorar el mecanismo administrativo de la ejecución de planes. En general, se estimó que un uso atinado de la cooperación técnica, ya sea como servicio de asesoramiento, como medio de efectuar un examen objetivo del sistema administrativo que complementa el indispensable autoanálisis, o como capacitación, ofrece ventajas inmediatas y perdurables. Sin embargo, quedó en claro que la asistencia técnica no puede remplazar la toma de decisiones en el orden nacional, ni tampoco en los aspectos formales o metodológicos del proceso administrativo.

34. El Seminario recomendó intensificar la investigación científica sobre administración en los organismos gubernamentales, universidades y otros centros especializados, con la participación interdisciplinaria de diversas ciencias sociales.

Los mecanismos sectoriales de planeamiento y sus
vinculaciones con los centros de decisión

35. En la discusión del punto I b) del temario se consideró el marco institucional de la planificación sectorial a la luz de la doble responsabilidad - política y administrativa - del gobierno frente al desarrollo.

36. Partiendo de un análisis de un sector representativo como podría ser la industria, se propuso a consideración del Seminario una estructura de instituciones y funciones con las siguientes características: un alto grado de independencia del mecanismo de planificación sectorial (cuyo núcleo sería una oficina de planificación sectorial dentro de un ministerio de industria y comercio) frente al organismo central de planificación; una modalidad establecida de cooperación entre los órganos de planificación y las unidades regulares de ejecución; grupos de trabajo especiales para ejecutar y supervisar proyectos concretos; y relaciones institucionalizadas con los intereses privados del sector.

37. La propuesta también supone que el ministerio participa en la planificación del desarrollo de la mano de obra y de la educación en todo cuanto concierne al sector, y se sugiere que el ministerio tome parte activa en la promoción y organización de la investigación aplicada, conforme a las prioridades establecidas en el plan.

38. La mayor parte de las ideas y sugerencias que se plantearon surgieron de tres puntos que son motivo de preocupación, desde un punto de vista administrativo: coordinar la formulación de planes entre los organismos centrales de planificación y las oficinas sectoriales; convertir los planes en programas y proyectos realistas que puedan ejecutarse con éxito, y ejecutar los programas sectoriales con el concurso de los numerosos intereses privados, dispersos e independientes, que participan en la mayoría de ellos.

39. Los debates pusieron de relieve la importancia y complejidad de estos asuntos. En varios países de la región se ha observado que los esfuerzos por efectuar una planificación operativa a corto plazo se ven obstaculizados por no existir en funcionamiento un mecanismo sectorial de planificación. Se estimó, por lo tanto, que vinculaciones más vigorosas entre las unidades de formulación y ejecución beneficiarían considerablemente a toda la acción planificada.

40. Sin embargo, algunos participantes hicieron notar claramente los riesgos de otorgar excesiva independencia a las organizaciones sectoriales en la formulación de planes. El concepto generalmente aceptado de planificación indica, sin lugar a dudas, que las consideraciones estratégicas de largo plazo competen al organismo central de planificación. En otras palabras, este organismo no debe ejercer una coordinación pasiva de los procesos descentralizados de la planificación sectorial, sino que deben asumir su auténtico liderazgo. Esto aseguraría un alto grado de flexibilidad en la distribución de recursos entre los sectores, y a veces, en su posterior redistribución. Asimismo, facilitaría una coordinación interministerial adecuada frente a los distintos proyectos.

41. De otra parte, se reconoció que ciertos tipos de organismos centrales de planificación carecen de influencia sobre las decisiones, lo que redundaría en perjuicio de la planificación sectorial; en esos casos, la misma dinámica del proceso de planificación determinará el grado de descentralización.

42. Puesto que cualquiera sea el grado de descentralización, el organismo central de planificación deberá estar informado en detalle del trabajo de los sectores, es preciso que haya una adecuada colaboración entre el personal que participe en ambos tipos de planificación. Se expresó que el organismo central siempre deberá dedicar personal a seguir de cerca las operaciones de los sectores.

43. Otro aspecto del problema global es el lugar que ocupan los modelos macroeconómicos en el proceso de planificación. Se expresó el temor de que esos modelos no pudiesen identificar en el nivel microeconómico las medidas administrativas e institucionales necesarias para alcanzar resultados máximos. Se dijo incluso que varios de los modelos macroeconómicos empleados han constituido más bien ejercicios teóricos que han dado pocas orientaciones útiles en el plano sectorial.

44. La discusión giró en torno al problema de extender los análisis a los sectores no económicos, en vista de la necesidad de un desarrollo social integral (en educación, salud, previsión social). Algunos participantes destacaron que la capacitación adecuada del personal clave para el desarrollo sectorial es un instrumento administrativo muy valioso en la planificación del desarrollo sectorial.

/45. Hubo

45. Hubo acuerdo general sobre la necesidad de mejorar los instrumentos que permiten incluir los intereses privados al proceso de planificación, especialmente en programas sectoriales que deben ejecutarse movilizándose intereses independientes. Aun cuando de los debates no surgieron recomendaciones concretas sobre los medios y arbitrios que permitirían realizar esta incorporación, fue opinión casi unánime que ninguna estructura de instituciones ni mecanismo de negociación de carácter formal puede ofrecer una solución definitiva. Tras la fachada habrá siempre características prácticas cambiantes que escapan a las posibilidades de una discusión general. La mejor manera de conseguir la aceptación del plan y una colaboración según sus lineamientos, es poner a prueba su viabilidad y utilidad en el proceso de desarrollo.

B. LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA COMO PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO DE PLANIFICACION

46. Hubo consenso entre los participantes en que el desarrollo requiere una administración pública capaz de satisfacer las exigencias del cambio, inherentes a ese proceso. Ella representa una parte muy importante de la estructura social y como tal es uno de los elementos que causan o detienen la acción. Por consiguiente es indispensable impulsar programas de modernización de la administración pública en los países de la región, los cuales deben realizarse en forma deliberada, racional y equilibrada.

47. Asimismo se indicó en el curso del Seminario que para acelerar ese cambio, es preciso aplicar a la administración pública los mismos principios de análisis científico que se utilizan para acelerar el cambio social en otros campos.

48. Hasta hace pocos años, en algunos países, los cambios en la administración pública no habían obedecido a un plan coherente, sino que más bien se habían efectuado por agregación. Hubo casos en que su único propósito fue el aumento de la eficiencia de la acción gubernamental y la superación de obstáculos más o menos identificables. Se actuó bajo la influencia de nuevas ideas racionalizadoras de la teoría administrativa recién introducida en el panorama científico-técnico de esos países.

49. Con la planificación socioeconómica y los obstáculos administrativos encontrados para la ejecución de los planes, se ha hecho evidente la necesidad de planificar también la modernización de la administración pública, en estrecha relación con la primera, para convertirla en valioso elemento del desarrollo nacional.

50. El Seminario tomó nota de que el proceso permanente de planificación administrativa permite establecer objetivos que se quieren alcanzar en un período determinado; se basa en políticas; se expresa en planes, programas y proyectos y propende al uso eficiente de los recursos para conseguir la superación de un nivel administrativo dado.

51. La planificación administrativa ligada a la planificación socioeconómica, trata de procurar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas sus fases, con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el correspondiente aumento de productos en bienes y servicios. Con este enfoque, la planificación administrativa adquiere una nueva razón de ser y se comprende claramente su utilidad.

52. El proceso de planificación administrativa debe empezar por la evaluación de la capacidad administrativa, evaluación que debe hacerse en relación con las exigencias del desarrollo, a fin de descubrir los puntos de estrangulamiento, las deficiencias y los vacíos, y poder así proyectar el desarrollo apetecido de esa capacidad con todo lo que ello comprende. Luego se programan cuidadosamente las distintas opciones de acción para mejorar esa capacidad, se escogen y aplican las más factibles, se controlan y, de ser necesario, rectifican estos cambios y se evalúan periódicamente los resultados parciales y finales que se hayan obtenido.

53. En opinión de los participantes, la adopción de la planificación en casi todos los países latinoamericanos ha sido un paso significativo hacia la modernización de la administración pública, porque la planificación es un proceso racionalizador de políticas y acciones. Sin embargo, no siempre se puede esperar que sea fácil la introducción de una disciplina, basada en la racionalidad y la eficiencia, en medios gubernamentales ineficientes, porque la ineficiencia es una de las características del subdesarrollo.

54. La oposición y la resistencia a la disciplina planificadora y al cambio han provenido frecuentemente de los grupos tradicionales de poder político y financiero presentes en el interior mismo del gobierno, que a menudo han ejercido una influencia decisiva en las políticas estatales.
55. Sin embargo, el Seminario estimó que los problemas que han retardado la afirmación de la planificación latinoamericana no pueden atribuirse por entero a la desconfianza de los políticos tradicionales. También debería preguntarse si buena parte de los obstáculos no derivan de la inexperiencia en los niveles técnicos, en el manejo de un proceso nuevo y complicado, o si frecuentemente no ha privado lo teórico sobre lo práctico. Se ha pasado por alto el costo político de las opciones propuestas, sin prestar mayor atención al hecho de que son los políticos quienes toman las decisiones gubernamentales. El proceso de modernización administrativa comprende, como uno de sus puntos de partida, el análisis del sistema de toma de decisiones.
56. Uno de los puntos más importantes por definir en la planificación administrativa, es la estrategia que debe emplearse para la introducción de medidas de modernización a fin de producir realmente el cambio social que se necesita.
57. Al examinar los intentos de reforma realizados en la región, los participantes consideraron que la estrategia en muchos casos no estuvo suficientemente analizada y definida. En ciertas ocasiones el movimiento de cambio contó con varios elementos que parecían asegurar su éxito: apoyo del gobierno, recursos financieros, personal local adiestrado, asistencia técnica exterior, interés en la opinión pública; y sin embargo, luego de un comienzo prometedor, el dinamismo de la acción fue disminuyendo hasta casi detenerse. La causa radicó muchas veces en la falta de una estrategia de largo plazo, bien definida, ajustada a las realidades políticas y sociales del medio donde se deseaba aplicar la acción modernizadora.
58. La planificación administrativa debe ceñirse a un procedimiento de acción racional. Debe comenzar por la investigación y el análisis detenido de la administración pública para saber cómo está constituida y cuáles son sus problemas, procurando llegar a la cuantificación de éstos y a su clasificación por orden de importancia.

59. Debe procederse luego a la programación global de la reforma, en la cual se fijan los objetivos generales y las líneas de política, se interrelacionan los distintos sectores, se hace el balance de los recursos que se emplearán, se identifican las prioridades de acción y se escoge la estrategia a largo plazo que se usará para llegar a los objetivos propuestos. Este es el marco de referencia dentro del cual se realizan las acciones a mediano y corto plazo.

60. Se pasa luego al análisis y programación sectorial de la modernización administrativa, comenzando por los sectores prioritarios dentro de la acción de desarrollo nacional. Cada uno de los sectores es programado como parte de un todo homogéneo y coherente y no constituye un cuerpo aislado de acción unilateral. Existen entre los sectores una serie de relaciones recíprocas y hay áreas en que no se puede trazar una clara línea divisoria entre ellos. Tales relaciones deben también conocerse, analizarse y tenerse en cuenta en la programación administrativa sectorial.

61. Después de definir el panorama administrativo global y sectorial debe iniciarse la acción reformadora por medio de proyectos específicos bien elaborados y correctamente aplicados en cada uno de los sectores.

62. Los participantes señalaron que son raras las coyunturas favorables que reúnan todos los elementos políticos, sociales y económicos para lanzar, con posibilidades de éxito en el corto o mediano plazo, un programa de reforma administrativa global. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la amplitud del campo de acción, la magnitud de los obstáculos por remover y la escasez de recursos humanos especializados y recursos financieros a disposición de los países, parecen aconsejar la aplicación de la acción reformadora en los puntos de mayor prioridad y especialmente donde a su vez puedan constituirse en polos de acción y en fuentes generadoras de cambio para el crecimiento, ampliación y "dinamización" de la reforma.

63. No obstante, la estrategia de reformas parciales no indica que deben atacarse puntos aislados en forma incoherente. Esta forma de acción tiene los objetivos fijados en el planeamiento administrativo global, ese marco de referencia general al cual se sujetan las acciones parciales, y se actúa en virtud de programas sectoriales perfectamente definidos. Lo que

/sucede es

sucede es que generalmente hay que comenzar por ejecutar aquellos proyectos cuya factibilidad política y administrativa hagan posible el éxito, empleando racionalmente los recursos a disposición y procurando poner en marcha el efecto multiplicador que acelerará el ritmo de la acción de modernización administrativa.

64. Durante toda la etapa de ejecución, el programa de acción debe ser flexible. Es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de la reforma, comparando periódicamente el panorama en el momento de realizar la evaluación, con el marco de referencia original. Hay que realizar ajustes parciales al esquema global y sectorial original, de acuerdo con la aparición de factores nuevos, difíciles de prever durante la programación inicial. Esto no quiere decir que el marco de referencia original deba ser descartado o modificado en tal forma que su empleo sea totalmente inútil.

65. En igual forma que la planificación económica, la planificación administrativa es una función que requiere personal técnico en distintas disciplinas, adecuadamente preparado y motivado.

66. Los participantes señalaron que en América Latina hay una gran escasez de especialistas, particularmente en administración pública, con suficiente preparación y experiencia como para llegar a influir en las políticas de cambio administrativo de sus gobierno. Las universidades latinoamericanas están llamadas a desempeñar un papel básico en la preparación de este personal de alto nivel. Para ello deben desarrollar programas de formación, de perfeccionamiento y de adiestramiento en el servicio, de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional.

67. Los recursos de organización para la planificación administrativa deben ser desarrollados en forma dinámica y flexible, formando sistemas relacionados entre sí que puedan desempeñar su función. Estos sistemas deben ser cuidadosamente introducidos en los mecanismos gubernamentales tradicionales para que se integren a la operación estatal.

68. La administración constituye un todo formado por organismos aislados, y por sistemas compuestos de un órgano central con funciones normativas y coordinadoras con respecto a unidades periféricas establecidas según las necesidades. Entre estos sistemas algunos tienen un carácter orgánico,

/como los

como los relativos a salud pública o transportes, y otros son administrativos. Entre los últimos algunos deben considerarse prioritarios, porque propician, estimulan y racionalizan el cambio en el proceso de desarrollo, mientras otros tendrían un carácter accesorio.

69. Deben considerarse como sistemas administrativos prioritarios los relativos a planificación, presupuesto, reforma administrativa, así como un moderno y activo sistema de personal, los cuales por su importancia deben estar directamente relacionados con el Jefe del Poder Ejecutivo. Otros sistemas administrativos, como los de estadística, contabilidad, compras, suministros y almacenamiento deben vincularse jerárquicamente con algún ministro de Estado, dado su carácter accesorio.

70. Los sistemas prioritarios se conciben como de "estado o plana mayor" y los accesorios como "servicios auxiliares centrales".

71. Según se apreció en el Seminario, la experiencia muestra también la conveniencia de contar con comités, o consejos al nivel del Jefe del Ejecutivo, como órganos asesores y de conjunción entre la política y la administración para la planificación y la reforma administrativa.

72. Los participantes destacaron que el hombre al servicio del gobierno tiene un papel fundamental en el proceso de cambio, porque es él quien da vivencia a la función pública y es él quien se ocupa de la aplicación de políticas y medidas, medios y sistemas dentro del proceso de desarrollo nacional. Por lo tanto, es necesario obtener el mejor elemento humano nacional, desarrollar su máxima capacidad y retenerlo en el servicio público. Para ello deben usarse sistemas modernos de administración de personal, basados en el principio del mérito y con características que se ajusten a las realidades de cada país.

73. La modernización administrativa tiene una trascendencia incalculable para el desarrollo latinoamericano. Es una labor que no termina nunca, porque el progreso no se detiene jamás. Los gobiernos del continente, sus políticos, sus especialistas y el ciudadano común tienen cada uno un papel fundamental en el proceso de cambio administrativo.

74. La experiencia enseña que las naciones pequeñas pueden alcanzar grandes metas socioeconómicas y plantear notables desafíos ante el mundo. La movilización social y el entusiasmo popular por alcanzar grandes objetivos nacionales, son factores que pueden elevar considerablemente el ritmo de desarrollo. Es de máxima importancia la liberación de la iniciativa social y de las fuerzas creadoras latentes en la naturaleza humana. Puede existir una planificación aparentemente refinada y de un alto nivel técnico que no logrará nada, si no considera debidamente las fuerzas sociales reales.

C. TRANSFORMACION DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS

75. El Seminario señaló que uno de los obstáculos importantes a la ejecución de planes de largo y mediano plazo es la falta de instrumentos que los conviertan, con la necesaria precisión, en planes de corto plazo. A base de un planteamiento de planificación a corto plazo, presentado por el ILPES el Seminario discutió la necesidad de adoptar planes operativos anuales en la región.

76. Según ese planteamiento el plan anual operativo es la resultante de un proceso por medio del cual se establecen, para el corto plazo y dentro del marco de planes de desarrollo de largo y mediano plazo, las metas que cumplirá el sector público (de carácter obligatorio) y se orienta la acción del sector privado a través de medidas directas e indirectas del Estado (reglamento, fijación de precios, tributación, financiamiento, etc.). Además, el plan anual operativo establece los requisitos financieros y materiales y de recursos humanos para el cumplimiento de las metas y determina la localización temporal (metas y recursos por subperíodos del año) y espacial de las actividades.

77. La propuesta de planificación a corto plazo que se discutió comprende dos instrumentos distintos: el plan anual orientador (o indicativo) y el plan anual operativo. El plan anual orientador es un conjunto de proyecciones de variables macroeconómicas, que expresan los objetivos globales por alcanzar. Se procura con él facilitar la adopción de decisiones macroeconómicas. Para

/ello define

ello define criterios para fijar el nivel del producto bruto por alcanzar, la tasa de inversiones, el nivel de consumo público y privado, el saldo de balanza de pagos, etc.

78. El plan anual orientador proporciona el marco general para la subsecuente elaboración del plan anual operativo, el cual especifica los programas, actividades y proyectos concretos por realizar, así como las medidas de política económica necesarias para lograr una determinada asignación de recursos en la economía. Por ello, se sugiere que el plan operativo esté formado por:

- a) presupuesto económico al nivel global y desagregado al nivel sectorial;
- b) presupuesto fiscal por programas (excluyendo empresas estatales);
- c) presupuesto para empresas estatales;
- d) presupuesto nacional de inversiones;
- e) presupuesto monetario;
- f) presupuesto de comercio exterior;
- g) decisiones sobre actuación de las unidades económicas;
- h) programa de política económica y proyectos estratégicos del sector privado;
- i) balances proyectados de recursos humanos y materiales.

79. Mientras el proceso de planificación indicativa envuelve la consideración de las variables macroeconómicas y decisiones de alto nivel (oficina central de planificación, banco central, Poder Ejecutivo, Parlamento), la planificación anual operativa aplica especialmente el análisis microeconómico en los niveles intermedios e inferiores de la administración centralizada y descentralizada, aunque las decisiones finales también involucran al Ejecutivo y al Legislativo.

80. En la mayoría de los países latinoamericanos se ha trabajado con instrumentos indicativos, pero en muchos casos no se ha logrado la armonización de las políticas monetaria, de comercio exterior, precios, salarios, etc., entre sí y con los objetivos asignados a los sectores público y privado.

81. En la discusión se señaló que el proceso de planificación operativa debe tener el carácter de un balance proyectado dinámico y flexible en el que debe haber una unidad férrea de políticas económicas operativas. Además se subrayó la necesidad de una estrecha vinculación entre la formulación y el control del plan.
82. Con respecto al financiamiento, el Seminario destacó la necesidad de preparar cuadros de inversión-financiamiento y de fuentes y uso de fondos como medio para facilitar el análisis de la factibilidad y de los efectos de esos esquemas financieros, desde los puntos de vista económico, político y social.
83. Existió consenso en que la desagregación de los planes operativos por sectores y regiones sería de gran utilidad para precisar la acción del Estado y evitar la dispersión de recursos.
84. Al respecto se señaló la conveniencia de preparar programas para los sectores en que se reflejaran los objetivos y metas sustantivos, distinguiéndolos de aquellas acciones que son de apoyo a los programas básicos. También se señaló la importancia de distinguir los sectores claves como la agricultura, la industria y la minería de aquellos sectores como la educación y la salud, que son al mismo tiempo medios para la obtención de metas económicas y fines en sí del desarrollo.
85. Como el presupuesto por programas debe reflejar la acción operativa del sector público, se consideró que constituye parte fundamental de los planes anuales y se recomendó su perfeccionamiento permanente.
86. La participación del sector privado es deseable en la formulación de la política de corto plazo, ya que puede representar ante los organismos estatales sus aspiraciones y problemas, así como las posibilidades de cumplir las metas físicas que se le han asignado. Además las informaciones relativas a la producción, consumo, empleo, etc., en el sector son indispensables para los diagnósticos y medidas conyunturales.
87. En lo que a proyectos de inversión se refiere, en opinión de los participantes habría que desplegar una actividad permanente encaminada a idear nuevos proyectos a fin de facilitar la elección de las mejores soluciones. Para ese objeto sería preciso estimular la elaboración de proyectos, incluso mediante programas de capacitación en la materia.

88. Se señaló que los planes anuales operativos pueden enriquecer la toma de decisiones en el proceso legislativo por el cuadro completo que presentan de la acción estatal y sus vinculaciones con el sector privado. Por eso constituyen una guía para la acción de los administradores de programas y proyectos. En efecto, los programas de ejecución de proyectos básicos y de financiamiento formulados por subperíodos presupuestarios (meses, trimestres, etc.) determinan los itinerarios para la ejecución de obras y actividades y la oportunidad en que sería necesario el financiamiento nacional e internacional.
89. Particular interés se demostró en la aplicación de técnicas de programación, como el de la trayectoria crítica, para precisar las etapas de los proyectos y delimitar las responsabilidades de su ejecución.
90. Para facilitar la coordinación final y la aprobación de planes anuales operativos se recomendó la creación de un comité de carácter consultivo formado por representantes de los organismos de planificación, presupuesto, comercio exterior, política de precios y salarios, y del banco central.
91. La existencia de planes anuales operativos puede facilitar la racionalización administrativa al mostrar la necesidad de eliminar trabas anticuadas de control formal, jurídico o contable, injustificables autarquías administrativas y otras dificultades que se oponen tanto a los reajustes sectoriales como a otras medidas indispensables para la ejecución más económica de programas prioritarios.
92. Los participantes pusieron de relieve la necesidad de impartir mayor dinamismo a la acción de las unidades ejecutoras, estimulando su capacidad creadora, eliminando los requisitos formales que coartan su actividad y ampliando su poder de decisión. Los programas de capacitación deben orientarse en el mismo sentido para desarrollar una mentalidad dinámica, ejecutiva y de constante autocrítica.
93. Según el planteamiento del ILPES la labor de planificación debiera abordarse desde tres ángulos: las estrategias de desarrollo, los planes de mediano plazo y los planes anuales operativos.

94. Las estrategias de desarrollo deberían formularse para crear una imagen del futuro, sin las limitaciones políticas, institucionales, jurídicas y formales inherentes a la visión de corto plazo. En ellas se proponen las etapas de ejecución y los cambios y proyectos básicos por llevar a cabo. Estas estrategias deberían establecer distintas opciones de desarrollo y proveer con ello una motivación para que las mayorías nacionales se propongan vencer las dificultades a que hacen frente los países de la región.

95. Los planes de mediano plazo deberían prever los objetivos y metas globales sectoriales, regionales y de proyectos básicos así como los recursos humanos y materiales necesarios para lograr el desarrollo económico y social en un período determinado.

96. Por último los planes anuales operativos deben ser los instrumentos básicos de ejecución de las estrategias y de los planes de mediano plazo.

97. En la discusión sobre administración de proyectos de desarrollo (punto III b) del temario), se señaló que éstos tienen por finalidad movilizar recursos y elaborar métodos orientados a la acción para alcanzar objetivos concretos de desarrollo. Por ello suelen requerir la creación de nuevos organismos, ya sea dentro o fuera de la estructura administrativa existente.

98. El Seminario consideró que entre los problemas administrativos que plantean los proyectos deben destacarse los siguientes: a) determinar la organización conveniente para la administración del proyecto; b) determinar si son necesarias disposiciones especiales, y de qué tipo, para el personal respectivo, y c) determinar qué métodos y procedimientos especiales deben adoptarse para la administración del proyecto. A veces es útil usar la administración de un proyecto como un "foco de excelencia" que irradie su influjo benéfico más allá de su radio inmediato y que tenga efectos de demostración en el sistema administrativo en su conjunto. De otro lado, el trato preferente a los proyectos de desarrollo puede restar mano de obra calificada y liderazgo al resto de la administración. Como siempre, la solución de este problema dependerá de las estimaciones de la utilidad marginal de uno u otro curso de acción.

99. Los estudios de factibilidad para proyectos de desarrollo a menudo sólo consideran los aspectos teóricos y económicos. El Seminario estimó que ha llegado el momento de agregar a esos estudios el de la factibilidad administrativa.

100. Cuando se termina un proyecto de desarrollo, es preciso dismantelar la organización montada para realizarlo, utilizar su personal en otros proyectos y transferir la administración del proyecto a una nueva organización, con personal diferente. Todas estas medidas deben planificarse con la debida antelación.

D. CONTROL, EVALUACION Y AJUSTE DE PLANES OPERATIVOS,
PROGRAMAS Y PROYECTOS

101. Se puso de relieve que la planificación ha hecho necesario un nuevo tipo de control cuya finalidad principal consiste en detectar las desviaciones entre las previsiones del plan y las realizaciones correspondientes, como medio de propiciar los reajustes indispensables. Estas desviaciones pueden ser consecuencia de imperfecciones del plan o del organismo ejecutivo, o de circunstancias imprevistas.

102. El control debe propiciar la obtención de informaciones que hagan posible mantener el equilibrio entre los objetivos del plan, los medios de ejecución y las circunstancias externas o internas. De ahí resulta indispensable su continuidad, es decir, su concomitancia con los hechos y actividades de la ejecución. Además, debe concebirse de manera amplia, para que comprenda la medición de resultados, su comparación con las metas del plan, el análisis de las discrepancias encontradas y sus causas, la definición de medidas correctivas y su transmisión al sistema.

103. La medición de resultados debe referirse al comportamiento interno del sistema y también a los cambios de importancia en el medio. Diversos organismos pueden intervenir en esa fase, y concretamente deben hacerlo las unidades de estadística, contabilidad y presupuesto. Estas dos últimas desempeñarían un papel de importancia fundamental también en las fases de comparación de los resultados con las metas y de análisis de las discrepancias

/y sus

y sus causas. El sistema contable debe ser capaz de proporcionar medidas, en términos físicos y financieros, relativas a todo el sector público, incluso los organismos descentralizados, e informaciones complementarias sobre el sector privado.

104. El análisis de las discrepancias y la definición de medidas correctivas constituyen la evaluación, la que debe ser responsabilidad de los organismos central y sectorial de planificación, admitiéndose que los organismos ejecutores también evalúen, y más menudamente, sus propias operaciones.

105. La principal dificultad para definir las medidas correctivas es pronosticar su acción sobre el sistema. Ello configura un problema de relaciones funcionales entre variables, que es de más fácil solución en el campo económico que en lo estrictamente social.

106. El control debe ser completo, es decir, debe abarcar el sector público y el privado, lo macroeconómico y lo microeconómico; debe centrarse en los niveles de ejecución (planes, programas y proyectos); y debe ser integrado, previendo procedimientos específicos en cada nivel, coordinados entre sí.

107. Los niveles de control pueden también determinarse cualitativamente o introduciendo la dimensión del tiempo.

108. En el primer caso, se admiten tres niveles: el del plan global, el de los planes sectoriales y regionales y el de actividades o proyectos. Los planes locales no suelen constituir un nivel, dado su carácter casi siempre autónomo.

109. Tomándose el tiempo como criterio de clasificación, los niveles se referirían al largo, mediano y corto plazo. Las informaciones que proporciona el control a este último nivel también son útiles para el mediano y largo plazo, pues indican tendencias.

110. Según se vio en el Seminario, el sistema de control a los niveles global, sectorial-regional y de proyectos, exige el establecimiento de las siguientes unidades básicas: un centro de medición, un centro de revisión y evaluación y un centro de decisión. En cada nivel, las unidades de medición informan a las unidades de revisión y evaluación, las que, a su vez, proponen medidas correctivas a los centros de decisión de su nivel, del nivel superior, o de ambos, según el caso.

/111. Los

111. Los centros de medición llamados también "sensores", utilizan indicadores para realizar las mediciones. Los indicadores deben emanar de las especificaciones del plan y utilizarse para expresar las distintas metas. Asimismo, los planes deben contener suficientes elementos de referencia respecto de las condiciones de ejecución bajo las cuales han de alcanzarse las metas. El sistema de control debe tener centros de medición del sector privado y del sector externo.

112. La cantidad y la calidad de la información variarán según los niveles de control. En el nivel operativo o de proyectos, los datos se vincularán directamente a operaciones básicas y se expresarán en términos físicos y financieros. En el nivel sectorial-regional serán necesarios datos referentes a proyectos del sector público y a operaciones del sector privado. En el nivel global, la información requerida incluirá comparaciones intersectoriales, evaluación de eficacias de políticas, etc. Es decir, al ir subiendo del nivel de proyectos a los niveles sectorial-regional y global, se acentúa la importancia de los datos financieros, económicos y sociales y de las variables macroeconómicas.

113. La periodicidad de las informaciones también variará según los niveles de control. El problema esencial en la fijación de la duración óptima del ciclo - medición, control, decisión, transmisión - es el de equilibrar el costo del control con los beneficios derivados de una ejecución más regular del plan. En principio, si los beneficios marginales son mayores que el costo marginal del control, conviene intensificarlo.

114. Las principales dificultades para reducir la falta de sincronización en las etapas de medición y control surgen de los procedimientos de recolección y análisis de datos, que en general se hallan estrechamente relacionados con los procedimientos de administración financiera. Es especialmente necesario armonizar el presupuesto y los ciclos de control.

115. Los principales problemas pendientes en América Latina en materia de control de planes, según investigaciones hasta ahora realizadas, serían los siguientes:

/a) la

a) la deficiente organización al nivel de proyectos; prioritariamente habría que definir y delimitar responsabilidades y autoridad respecto a las medidas correctivas;

b) falta de coordinación de los procedimientos de control que se aplican en los diferentes niveles;

c) insuficientes informaciones proporcionadas por el sistema de cuentas nacionales;

d) insuficiente información sobre proyectos del sector privado;

e) inexistencia de planes operativos anuales.

Anexo I

DISCURSOS INAUGURALES

Exposición del señor Pedro I. Mendive, Secretario Ejecutivo Auxiliar
de la Comisión Económica para América Latina

Es grande mi satisfacción al dar a ustedes, en nombre de la secretaría ejecutiva de la CEPAL, la más cordial bienvenida a esta casa, para asistir al seminario sobre aspectos administrativos de la planificación, que hoy comienza. Este seminario, organizado por las Naciones Unidas, a través de esta Comisión, del Instituto de Planificación Económica y Social, de la División de Administración Pública y de la Oficina de Cooperación Técnica, ha congregado a distinguidas personalidades y especialistas, circunstancia que permite abrigar la más segura esperanza, del alto nivel a que se elevarán las deliberaciones y de los halagüeños resultados que se obtendrán de ellas.

Como ustedes saben, hay una estrecha vinculación entre la Administración Pública - mejor dicho, entre los aspectos administrativos que se involucran en los planes de desarrollo - y los objetivos que se persiguen con estos planes o programas. Acrecentar sustancialmente el ritmo de crecimiento del producto y del ingreso, promover una aceleración en los cambios de la estructura productiva y mejorar sustancialmente la regresiva distribución del ingreso que hoy impera en América Latina, son los tres objetivos básicos que, en última instancia, se proponen los programas de desarrollo. La administración de estos planes, cuando son elaborados y aprobados y cuando se les ejecuta, es el medio de conseguir aquellos objetivos.

Veamos rápidamente cuál es hoy la realidad económico-social de América Latina y cuál ha sido su evolución en la postguerra. Así podremos fijar con claridad el contenido del seminario que hoy iniciamos.

Luego de agotados, en los primeros años de postguerra, los dos elementos dinámicos que forzaron un rápido crecimiento del producto entre 1945 y 1950, - a saber, la utilización de importantes recursos exteriores que permitió una amplia satisfacción de importaciones esenciales diferidas

/en los

en los años de guerra y el rápido crecimiento de la demanda exterior de materias primas y alimentos producidos por América Latina -, el crecimiento del ingreso por habitante, apenas si creció perceptiblemente después.

En efecto, a una tasa de crecimiento del 2 por ciento anual entre 1950 y 1960, sigue otra de sólo 1.1 por ciento en lo que va transcurrido del presente decenio.

Tan lento ritmo de crecimiento, de los últimos años, no fue propicio para alentar un aceleramiento en la velocidad de los cambios de estructura del capital, la inversión, el empleo y el ingreso. Antes al contrario, esta velocidad se atenuó, con respecto a la registrada durante los años de guerra. Las actividades secundarias y terciarias de la economía - es decir, las manufacturas y los servicios - apenas si acrecentaron su participación en el producto bruto, pues se expresa en decimales insignificantes. De ahí que las actividades primarias tendieran a mantener su significación en dicho producto.

Una de las características básicas que se quiere imponer al desarrollo de América Latina, es el cambio de su estructura económica, y en tal sentido no puede decirse que hayan sido muy halagüeños los últimos años. Como es bien sabido, esa parsimonia en la promoción de cambios en la estructura de la inversión, el producto y el empleo, atentan contra el fortalecimiento de los elementos dinámicos endógenos de nuestras economías, contra una mayor flexibilidad de la oferta interna para adaptarse a los cambios rápidos de la demanda, que se producen al alzarse los niveles del ingreso - flexibilidad de adaptación que daría mayor estabilidad y regularidad al crecimiento - y contra las defensas que deben tener las actividades internas, frente a la vulnerabilidad exterior de la economía.

Más aún, esta lentitud en los cambios de estructura, atenta claramente contra la posibilidad de lograr, en su medida, una distribución del ingreso menos regresiva. Tanto la falta de crecimiento del producto y su rigidez para adaptarse a los cambios en el patrón de la demanda, como el lento traspaso del empleo y la inversión, desde las actividades de menor productividad, a las de más alto rendimiento marginal social, son factores que, entre otros, explican claramente, el mantenimiento de un rígido esquema distributivo.

Ya he dicho que los elementos dinámicos de América Latina dependen aún, en alto grado del comportamiento del sector externo, es decir, de los ingresos netos del comercio exterior y del movimiento de capitales. No puede negarse que en algunos de los últimos diez años, ha sido favorable el comportamiento del sector externo, por lo menos, en cierta medida. Sin embargo, aun en estas ocasiones, el producto y el ingreso no reaccionaron ante esa circunstancia beneficiosa. Parecería como si el desarrollo espontáneo de las fuerzas dinámicas tradicionales, no bastara ya para promover aquellos objetivos básicos. Es evidente que se opone a ello toda una serie de obstáculos.

Hace tiempo que nos hemos percatado en América Latina de este hecho y que hemos podido comprobarlo. De ahí que en casi todos los países de la región, se posean, o se estén preparando, planes globales o sectoriales, para lograr un crecimiento de la economía más intenso y ordenado. Hace años que ha dejado de existir en la conciencia de los gobiernos y los pueblos, la aparente y antigua contradicción entre el crecimiento espontáneo y el crecimiento programado.

El conocimiento y la experiencia práctica que se posee en América Latina sobre las técnicas de programación, son amplios y certeros. En una posición mucho más débil se encuentran, en cambio, los aspectos vinculados a la ejecución de los planes. Limitaciones y obstáculos poderosos y de diversa índole, que no es el caso reseñar aquí, se oponen a la ejecución ordenada y amplia de los planes. Para el interés de este seminario sólo cabe mencionar uno de esos obstáculos: los problemas administrativos que implica la formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo.

El proyecto de temario de esta reunión, pone de manifiesto las estrechas vinculaciones que existen, entre los aspectos administrativos de la planificación y los problemas de diversa naturaleza, que en una extensa y variada gama, comprenden, desde la organización de los poderes públicos, hasta el detalle presupuestario y contable. Todas esas relaciones merecen ser examinadas y discutidas ampliamente.

El documento que convoca al presente seminario refleja estas consideraciones, así como la intención de proporcionar a los trabajos, una base objetiva, mediante una investigación seria de las características de la planificación en América Latina. Las informaciones así ofrecidas son complementadas con las monografías nacionales, elaboradas por especialistas de los países respectivos. Estos documentos describen los esfuerzos realizados, para adaptar los mecanismos administrativos a los requerimientos que impone la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo. También explican, con respecto a los países que han introducido reformas de esa índole, el fundamento técnico de ellas y la estrategia aplicada para llevarlas a cabo. Esos mismos estudios de cada país, señalan los obstáculos encontrados y la experiencia adquirida, en los intentos realizados para superarlos.

En ciertas ocasiones, el incumplimiento total o parcial de los planes elaborados - a veces ya oficialmente aprobados - desplazó la atención en América Latina hacia los problemas derivados de la ejecución de los planes. Es indudable que esos problemas son de trascendencia fundamental, numerosos y de naturaleza diversa. Pero están interrelacionados hasta tal punto, que sería artificial y poco práctico, tratar de aislar cualquiera de ellos, para su análisis y solución independiente.

La denominación de este seminario - Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo - refleja el mencionado centro de atención, pero su temario general señala, con igual claridad, la amplitud y unidad de la problemática de la planificación. Es muy grato comprobar que, prácticamente, todo el campo que abarca ese temario, ha sido cubierto por las contribuciones que han aportado a él los participantes nacionales e internacionales y los organismos de las Naciones Unidas que concurren al seminario.

Aunque se observe una concentración sobre determinados puntos, los participantes han destacado el que se relaciona con las vinculaciones entre los mecanismos de planificación y los centros de decisión, particularmente los poderes públicos. La racionalización en la toma de decisiones, partiendo de la jerarquía más alta que fija las directivas políticas, es esencial en la planificación del desarrollo económico-social.

/Contiene el

Contiene el temario otros numerosos puntos del mayor interés, que propiciarán la discusión y la formación del clima necesario, para que el seminario alcance el alto nivel que es lícito esperar de la competencia profesional y de la amplia experiencia de los participantes. Este éxito, que doy por descontado, viene a coincidir, felizmente, con el cumplimiento de los primeros veinte años de vida de la CEPAL.

Señores participantes, al desear el mayor de los éxitos a sus labores, les ruego que se sientan aquí, dentro de la CEPAL, como en su propia casa.

/Exposición del

Exposición del señor Chi-Yuen Wu, Director de la División de
Administración Pública de las Naciones Unidas

Me siento muy complacido de tener la oportunidad de asistir a este importante Seminario, que, en muchos aspectos marca un nuevo punto de partida. Es el primer Seminario en el campo de la administración pública organizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), después de establecida su nueva unidad de Administración Pública. Es el primer Seminario interdisciplinario, organizado conjuntamente, por una parte, por nuestros compañeros economistas de la Comisión y del Instituto, y por otra, por las unidades de administración pública de Santiago y de la Sede. Es por lo tanto la primera vez que se reúnen altos funcionarios gubernamentales de esta importante región relacionados con la planificación, programación y reforma administrativa, con especialistas en los campos económico y de administración pública, para examinar temas básicos como lo es el papel de la administración pública en la planificación del desarrollo, la maquinaria administrativa para la formulación de planes y la implementación de planes, la necesidad de incluir la planificación administrativa como parte integral del plan de desarrollo, y otros temas administrativos importantes relacionados con el plan de implementación, incluyendo procesos presupuestarios, administración de proyectos, coordinación, control, evaluación y revisión.

Estos temas, que serán considerados por este Seminario, forman una de las principales partes del Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas. Hace aproximadamente un año, en enero de 1967, el Secretario General convocó a una Reunión de Expertos para revisar nuestro programa, a la que participaron expertos de todas las regiones, incluyendo a representantes de esta Comisión y a dos expertos de esta región. El tema principal de dicha Reunión fue el de convertir la administración pública en parte de la corriente de las Naciones Unidas tendiente al desarrollo o, transformarla en una herramienta efectiva para acelerar el desarrollo económico y social.

Dentro de este objetivo general, las Naciones Unidas han incrementado sus actividades de administración pública a un número de nuevas direcciones, como se indica en el informe de la Reunión de Expertos (E/4296) y en el

/primer artículo

primer artículo del número de enero de 1968 de la revista Public Administration Newsletter, y que se están distribuyendo a todos los participantes. Uno de los nuevos énfasis se relaciona con los tópicos que serán tratados en este Seminario.

En algunas reuniones de las Naciones Unidas, durante los últimos años, incluyendo aquellas que tuvieron lugar en Nueva York, en Europa, en Africa y en Asia, se apuntaron en repetidas ocasiones muchas fallas en la implementación de los planes de desarrollo, y las deficiencias administrativas se indicaron como el factor responsable de tales fallas. En vista de esto, la Secretaría ha sido encomendada para hacer más énfasis en los aspectos administrativos de la planificación y la implementación de planes.

Afrontamos este problema desde diferentes ángulos. En primer lugar, se han realizado o planeado algunos seminarios, incluyendo un seminario interregional (París, 1964), un grupo de trabajo dedicado a los aspectos administrativos de la planificación del desarrollo económico en la región de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (ECAFE) (Bangkok, 1966), este seminario en América Latina y uno que será organizado por la Comisión Económica para Africa, posiblemente en 1969. Con base en el material disponible para estos seminarios y la información adicional que se obtendrá en 1968 y 1969, planeamos preparar un estudio comparativo, que cubra tanto la planificación administrativa como parte de la planificación general, como la administración de la implementación de planes.

Además de los seminarios, el programa de administración pública de las Naciones Unidas incluye algunos proyectos de investigación sobre este tema. Uno es un estudio sobre la evaluación de la capacidad administrativa para implementar planes de desarrollo. Algunos resultados preliminares de este estudio están incluidos en el trabajo que para este Seminario preparó el Profesor Bertram M. Gross. Otros estudios iniciados o planeados incluyen: a) administración de programas y proyectos; b) administración de las funciones individuales de desarrollo; c) dirección y administración de empresas públicas; d) administración de cuerpos reguladores; y e) control, evaluación y revisión de planes operativos. Debe destacarse que estos estudios se relacionan también con el programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas, en el campo de la

/Administración Pública.

Administración Pública. La asistencia al mejoramiento administrativo a un nivel nacional, regional y local, está tomando proporciones mucho más grandes. También estamos prestando más atención a la creación de instituciones en los países en desarrollo. La disponibilidad del Fondo Especial para el financiamiento, nos ha permitido emprender proyectos a plazo relativamente largo, que contribuirán a robustecer las instituciones, lo mismo que a mejorar significativamente la administración. Sin embargo, todavía no se ha puesto suficiente esfuerzo para orientar las mejoras administrativas hacia la planificación y la implementación.

En conexión con nuestros estudios y otras actividades, hemos consultado a un número de expertos y prácticos y hemos llegado a la conclusión que existen muchos, muchos problemas que no han sido solucionados y que requieren atención inmediata. En vista de la brecha creciente entre el estándar de vida de los países en vías de desarrollo y el de los desarrollados, y las múltiples fallas en los planes de implementación, las tareas que debemos emprender son urgentes y difíciles. Esto requiere un enfoque osado y nuevas perspectivas para proyectar los convenios y prácticas administrativas y para mejorar los existentes. Se requiere una cooperación plena entre economistas y administradores y entre los teóricos y los prácticos. Se requiere un empeño interdisciplinario y coordinado en todos los niveles.

Estamos seguros que las discusiones de esta distinguida concurrencia, con una riqueza en conocimientos y experiencias en los diferentes aspectos de la planificación y de la administración, producirán comprensión del derrotero y del significado del mejoramiento de los convenios administrativos para la implementación de planes. También esperamos que este Seminario establezca sugerencias concretas sobre los pasos subsiguientes que las Naciones Unidas deben tomar en relación con estos temas, con referencia, no sólo a la investigación y estudios, sino también a los programas de cooperación técnica.

Finalmente, es mi deseo aprovechar esta oportunidad para expresar en mi propio nombre y en el de mis colegas de la División de Administración Pública, nuestro sincero agradecimiento por la cooperación recibida del Secretario Ejecutivo y de nuestros colegas en la Comisión. Por haber estado estrechamente relacionado con la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente y con la Comisión Económica para Africa, creo firmemente en la descentralización y en la política de cooperación plena entre las regiones y la Sede.

/Exposición del

Exposición del señor Ricardo Cibotti, Director del Programa de
Capacitación del ILPES

Este seminario que hoy se inicia aborda tanto en su temario como en los trabajos elaborados por los diversos participantes uno de los aspectos más destacados de los procesos de planificación. Tiene un especial interés también porque se refiere a uno de los problemas que más afectan a la planificación en los países latinoamericanos: la ejecución de planes de desarrollo. Desborda, por lo tanto, el campo de lo estrictamente administrativo, para darle a éste un sentido más trascendente, como es el de colocar los conceptos, normas y leyes que rigen la ciencia de la administración, al servicio del desarrollo económico y en especial de la ejecución de los planes que pretenden fomentarlo.

Como planificadores siempre hemos creído que éste es el enfoque correcto. Se debe estudiar la administración, y se deben proponer sus reformas para lograr un proceso de transformación administrativa que permita justamente el perfeccionamiento del proceso de formulación y ejecución de planes. El temario que se presenta al seminario está imbuido de esta idea. Más aún, consideramos las transformaciones administrativas como una parte del proceso de planificación, y entonces es indudable que en las discusiones que acá se susciten se llegará a calar muy profundo en este problema tan significativo.

Todos sabemos que la suerte que ha tenido la planificación en América Latina no ha estado sólo determinada por los aspectos más estrictamente técnicos que la condicionan. Se han hecho esfuerzos fructíferos por adaptar técnicas de planificación ya probadas en otras regiones. Se han encontrado otros métodos y procedimientos a veces originales, y en muchos países se cuenta con un mínimo de personal capacitado para desplegar la batería de herramientas que esas técnicas proporcionan.

Pero es un hecho conocido que las dificultades con que tropiezan los procesos de planificación en América Latina están estrechamente vinculados, por una parte, con la aceptación de la planificación por los mismos funcionarios públicos y la maquinaria estatal y, por otra, al establecimiento de una relación funcional entre los mecanismos planificadores y los polos de decisión política.

En lo que toca al primer aspecto, aún se puede observar que elaborar un plan, establecer las normas y modalidades de su ejecución o controlarlo constituye un hecho de excepción apartado de las rutinas administrativas, una carga adicional de trabajo para las distintas agencias y oficinas públicas, y, por sobre todo, algo ajeno al campo de interés de la gran mayoría de los agentes y funcionarios de la administración pública. Es como una moda que se admite pero que no se usa. Y esto es así por razones muy profundas y complicadas. La solución de este tipo de problema debe abordar aspectos mucho más delicados que el que se trasunta en el organograma de un aparato administrativo, en la creación de algunas nuevas oficinas o en poner en vigor algunos reglamentos o normas de operación burocráticos. En la medida en que la planificación persigue los cambios de estructura que requiere el proceso de desarrollo económico y social, la operación de estos procesos, asentada sobre prácticas administrativas y estructuras burocráticas preexistentes, tendrá que encontrar los problemas mencionados, a no ser que dentro del proceso mismo de planificación - como requisito y al mismo tiempo resultado de éste - se vayan logrando adaptaciones del aparato administrativo del país a las nuevas formas racionales de prever la evolución futura, modificarla y diseñar la acción consecuente.

De otro lado, resulta atrayente que el temario de esta reunión comience planteando el tema de los mecanismos generales de planeamiento y sus vinculaciones con los centros de decisión o, en otras palabras, discuta el problema de las relaciones y los contactos funcionales que deben existir entre los niveles políticos y los niveles técnicos de la administración.

No cabe la menor duda que es mucho lo que se debe estudiar en este sentido para conformar mecanismos administrativos que faciliten este tipo de vinculaciones, permitan elevar el nivel de la discusión de los problemas y hagan posible que las decisiones se basen en los estudios más rigurosos posibles. Pero me atrevo a afirmar que se logrará muy poco si no se llega al mismo tiempo a establecer consenso en que los planes no constituyen limitaciones al poder de decisión de los políticos, sino que son precisamente mecanismos que permiten plasmar esas mismas decisiones.

De la misma forma, habrá también que lograr consenso en que el marco general de referencia dentro del cual el técnico analiza distintas alternativas para dar solución a los problemas del desarrollo debe,

/en último

en último término, estar encuadrado en la ideología política dominante o por lo que piensan aquellos que están a cargo del poder público. Si no se asienta sobre esas bases, es difícil que un proceso de planificación pueda generar los mecanismos administrativos que le son necesarios.

Es claro que puede suceder - puestas así las cosas - que muchos procesos de planificación operen vacíos de un contenido sustantivo de desarrollo, dependiendo lógicamente de las concepciones políticas del gobierno. Pero el riesgo es inevitable porque dentro del campo que estamos abordando ningún proceso técnico puede sustituir la falta de ideología desarrollista de un proceso político. Sin embargo, sí puede suceder lo contrario, y que una clara intención de desarrollo se encuentre trabada por un proceso de planificación incapaz de cuajar porque le faltan los mecanismos necesarios.

Lograr esos consensos no es tarea fácil. Requiere tiempo, modificar y superar prejuicios y cambiar hábitos a veces profundamente enraizados. Tal vez esto sea uno de los aspectos relevantes del cambio estructural que implica el desarrollo.

En nuestros países se han hecho sin duda avances en este sentido, aunque por la índole misma de esta problemática los resultados no salten a la vista y requieran a veces un largo período de maduración.

Es dable observar en muchos países cómo el lenguaje de los políticos se apoya en una terminología que indica un enfoque técnico de los problemas sociales y económicos. Muchos altos funcionarios políticos de los gobiernos provienen de grupos con formación más rigurosa en este tipo de cuestiones, y en general se advierte que el mayor conocimiento técnico de la realidad nacional está permitiendo a los grupos de presión tomar más conciencia de las acciones que deben llevarse a cabo, identificar los instrumentos operativos más eficientes y recurrir al apoyo de la técnica para diseñar sus acciones.

Los resultados que arroje el seminario que hoy se inicia contribuirán enormemente en este contexto tanto a dilucidar estos problemas como a proporcionar criterios a los países para su enfoque y solución correctos.

El camino recorrido en este campo indica que debemos perseverar en una línea de interpretación interdisciplinaria, como la que se trasunta de este seminario. Además, las experiencias acumuladas lo mismo al nivel de los países que por los organismos internacionales, nos permiten disponer de un material muy valioso que - sistematizado y analizado con agudeza - contribuirá a señalar las etapas a seguir.

Por nuestra parte estimamos que muchos de los trabajos que ha realizado el Instituto en asesoría a los gobiernos, capacitación de funcionarios públicos e investigación de la realidad latinoamericana, así como en métodos de planificación, nos colocan en la posición de poder plantear con mucho realismo aspectos importantes de la problemática latinoamericana en materia de ejecución de planes. El intercambio de experiencias que implica este seminario nos enriquecerá, y asimismo pensamos que nos permitirá dar nuestra contribución a los demás participantes. Ojalá esa contribución sea analizada y criticada para orientar mejor nuestras actividades.

El Instituto ha llevado a cabo - a través de su División de Asesoría - una intensa labor de colaboración con los países, labor que ha fructificado ya en la implantación en muchos de ellos de las técnicas de presupuestos por programas, lo que puede considerarse como un paso inicial pero decisivo en el perfeccionamiento de los procedimientos de ejecución de planes. Del mismo modo, ha actuado en el campo de los planes operativos anuales y de los modelos de simulación para la política de corto plazo, suministrando no sólo instrumentos, sino también criterios para definir los mecanismos necesarios para su aplicación.

En lo referente a la enseñanza, los diferentes tipos de cursos que el Instituto dicta abordan la problemática de la administración y la planificación no sólo en el campo macroeconómico, sino asimismo al nivel de los sectores económicos y sociales.

Finalmente, en nuestras investigaciones también se ha abordado el tema llegándose en muchos casos a incursionar en lo sociológico como elemento que subyace en muchos de los problemas cuya sintomatología aparece al nivel de lo puramente administrativo.

/Esperamos con

Esperamos con ansiedad que este seminario nos ayude a proseguir nuestras líneas de acción, ya sea ratificándolas o bien rectificándolas, dándoles una mejor orientación. La calidad de los participantes aquí presentes - a quienes doy la bienvenida en nombre del Director General del Instituto, doctor Raúl Prebisch, y del Director General Adjunto, señor Cristóbal Lara Beautell - asegura sin duda el éxito que habrá de coronar estos trabajos.

Anexo II

LISTA DE PARTICIPANTES

1. Países

ARGENTINA

Observadores: Gabriel Martínez Ministro Consejero Económico y
Comercial de la Embajada Argentina
en Chile

Horacio Boneo Investigador Asociado, Centro de
Investigación en Administración
Pública, Instituto Di Tella

BOLIVIA

Participante: Rolando Pereyra Subsecretario de Planificación,
Ministerio de Planificación y
Coordinación

BRASIL

Participante: Belmiro Siqueira Director General, Departamento
Administrativo del Personal
Civil, Presidencia de
la República

Observador: Luiz Carlos de Danin Lobo Profesor de Organización y Métodos,
Escuela Brasileña de Administración
Pública, Fundación Getulio Vargas

COLOMBIA

Participante: Stella Escobar Zapata Directora Ejecutiva de la Oficina
de Organización y Métodos, Secretaría
Nacional de Organización e Inspección
de la Administración Pública,
Presidencia de la República

COSTA RICA

Participante: Jorge Luis Arce Director Nacional de Desarrollo de
la Comunidad del Ministerio de
Gobernación

CUBA

Participante: Francisco García Valls Vicepresidente, Comisión Nacional
de Colaboración Económica y
Científico-Técnica

Observador: Luis Fernández Oña Comisión Nacional de Colaboración
Económica y Científico-Técnica

/CHILE

CHILE

Participante: Edgardo Boeninger Kausel	Director de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
Participante suplente: Hugo Zunino	Subdirector de Administración Pública, Instituto de Administración (INSORA), Universidad de Chile
Observadores: José Daie Lillo	Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
Carlos Haramoto	Asesor en Telecomunicaciones, Empresa Nacional de Electricidad, S.A.
Augustín Herrera	Profesor del Curso de Preparación y Evaluación de Proyectos, INSORA, Universidad de Chile
Ricardo Jordán	Secretario Ejecutivo, Comité Inter- disciplinario de Desarrollo Urbano
Gustavo Levy	Subdirección de Administración Pública, INSORA, Universidad de Chile
Jorge López	Subdirección de Administración Pública, INSORA, Universidad de Chile
Miguel Maldonado	Subdirección de Administración Pública, INSORA, Universidad de Chile
Darío Pavez	Jefe, Departamento Estudios Presu- puestarios, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda

ECUADOR

Participante: Carlos Rodríguez P.	Oficina Nacional de Organización y Métodos, Ministerio de Finanzas
-----------------------------------	---

GUYANA

Participante: Winston M. King	Jefe de Planificación, Secretaría de Desarrollo, Ministerio de Desarrollo Económico
-------------------------------	---

HAITI

Participante: Wilner Pierre-Louis	Secretaría Técnica, Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación
-----------------------------------	---

HONDURAS

Participante: Héctor Medina	Director General de Presupuestos, Ministerio de Hacienda
-----------------------------	---

/JAMAICA

JAMAICA

Participante: F.A.R. Mullings

Economista Principal, Ministerio de Finanzas y Planificación

MEXICO

Participante: Ignacio Pichardo

Diputado Federal e Investigador, Instituto de Administración Pública

NICARAGUA

Participante: Edgard Sevilla

Director Interino, Oficina de Planificación, Consejo Nacional de Economía

PANAMA

Participante: Hernán Porras

Director General, Dirección General de Planificación y Administración, Presidencia de la República

PARAGUAY

Participante: Fernando José Ayala

Director, Escuela Paraguaya de Administración Pública

PERU

Participante: Julio César Villegas

Presidente Ejecutivo del Consejo Directivo, Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP), Presidencia de la República

Participante suplente: Eduardo Urrutia

Director Técnico de Racionalización, ONRAP

Observador: Gabriel Huerta

Asesor Jurídico, ONRAP

REPUBLICA DOMINICANA

Participante: Víctor Melitón Rodríguez

Director, Escuela de Administración Pública, Universidad Autónoma de Santo Domingo

TRINIDAD Y TOBAGO

Participante: Víctor Williams

Secretario Auxiliar, Ministerio de Planificación y Desarrollo

URUGUAY

Participante: Agustín Canessa

Jefe de la División de Presupuesto, Oficina de Planeamiento y Presupuesto

/VENEZUELA

VENEZUELA

Participante: Freddy Arreaza L.	Director Ejecutivo, Comisión de Administración Pública
Observador: José Vicente Rodríguez	Subdirector de Presupuesto, Ministerio de Hacienda

2. Organismos de las Naciones Unidas

NACIONES UNIDAS, Sede Central (Personal y Consultores)

Chi-Yuen Wu	Director, División de Administración Pública
Wilburg Jiménez Castro	Director, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), San José, Costa Rica
Aryeh Attir	Asesor Principal y Jefe del Proyecto para la ESAP del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, Colombia
Bertram M. Gross	Director, Programa de Planificación Nacional, Escuela Maxwell de Ciudadanía y Asuntos Públicos, Universidad de Syracuse, N.Y., EE.UU.
Jozef Pajestka	Director, Instituto de Planificación, Comisión Nacional de Planificación, Departamento de Política Económica, Universidad de Varsovia, Polonia

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)

Pedro I. Mendive	Secretario Ejecutivo Auxiliar
Ricardo Luna	Jefe, Unidad de Administración Pública
Newton C. Ramalho	Asesor Regional Principal en Administración Pública
José María Jácome	Asesor Regional en Administración Pública
Sven Hilding	Experto Asociado en Administración Pública

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

Ricardo Cibotti	Director, Programa de Capacitación
Gonzalo Martner	Subdirector, División de Servicios de Asesoría
Jorge Israel	Experto en Organización y Presupuesto, División de Servicios de Asesoría

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

José L. Bustamante R.	Director, Oficina Regional
Sergio Ricca	Asistente del Director

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACION Y LA AGRICULTURA (FAO)

Plinio Sampaio	Jefe, Departamento de Administración de la Reforma Agraria, ICIRA
----------------	---

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO)

Simón Romero Lozano	Experto en Programación de Servicios Educativos, Santiago de Chile
---------------------	--

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

Hernán Durán	Consultor de Planificación de la Salud, Santiago de Chile
Mario Casabianca	Consultor Administración Zona VI OPS/OMS, Buenos Aires

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)

Albert J. Reynolds	Director Adjunto, Oficina Regional para las Américas
--------------------	--

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (UNDP)

Alejandro Echegoyen	Consultor Especial de la Oficina del Representante Residente del UNDP
---------------------	---

3. Otros organismos internacionales

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Jorge Ide K.

Jefe, Unidad de Administración Pública, Unión Panamericana, Washington, D.C.

Eduardo Ballevena

Especialista Principal, Unidad de Administración Pública, Unión Panamericana, Washington, D.C.

Gustavo Acuña

Profesor, Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP), Buenos Aires

FUNDACION FORD

John Friedmann

Director, Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional, Santiago de Chile

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

Alberto Lehyt

Investigador Asociado, Escuela Latinoamericana de Ciencias Políticas y Administración Pública, Santiago de Chile

Anexo III

LISTA DE DOCUMENTOS

Punto I del temario

Subcomité del Gabinete para Asuntos Económicos de Guyana (ST/ECLA/Conf.30/L.2).

Preparado por

Winston M. King

Los mecanismos centrales de planeamiento y sus vinculaciones con los centros de decisión (ST/ECLA/Conf.30/L.6).

Aryeh Attir

Administración de la planificación sectorial (ST/ECLA/Conf.30/L.8).

Unidad de Administración Pública de la CEPAL

Aspectos Administrativos generales de la planificación (ST/ECLA/Conf.30/L.9).

Unidad de Administración Pública de la CEPAL

Mecanismos para la formulación y ejecución de planes (ST/ECLA/Conf.30/L.15).

Jozef Pajestka

La planificación económica en Cuba (ST/ECLA/Conf.30/L.17).

Junta Central de Planificación (JUCEPLAN)

Monografía sobre aspectos administrativos en la ejecución de los planes de desarrollo en Honduras (ST/ECLA/Conf.30/L.21).

Delegación de Honduras

Planning techniques and organization in Trinidad and Tobago (ST/ECLA/Conf.30/L.23).

Víctor Williams

Aspectos administrativos de la ejecución de los planes en Haití (ST/ECLA/Conf.30/L.24).

Wilner Pierre-Louis

Punto II del temario

La reforma administrativa en Venezuela (ST/ECLA/Conf.30/L.3).

Freddy Arreaza Leañez

La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina (ST/ECLA/Conf.30/L.5).

Unidad de Administración Pública de la CEPAL

Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo (ST/ECLA/Conf.30/L.11).

Wilburg Jiménez Castro

/Algunos factores

Algunos factores para evaluar el rendimiento administrativo de la planificación del desarrollo (ST/ECLA/Conf.30/L.14).

Bertram M. Gross

El proceso administrativo de la planeación económica en México (ST/ECLA/Conf.30/L.16).

Ignacio Pichardo

El proceso de reforma administrativa en el Ecuador (ST/ECLA/Conf.30/L.18).

Carlos Rodríguez

Administrative Aspects of Planning in Jamaica (ST/ECLA/Conf.30/L.19).*

F.A.R. Mullings

Plan de acción para reforma de la administración pública peruana (ST/ECLA/Conf.30/L.20).

Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP)

Proyectos administrativos universitarios para el desarrollo nacional (ST/ECLA/Conf.30/L.22).

Víctor Melitón Rodríguez

El proceso de reforma administrativa en Colombia (ST/ECLA/Conf.30/L.25).

Stella Escobar Zapata

Punto III del temario

Los aspectos administrativos de los planes anuales operativos (ST/ECLA/Conf.30/L.7).

División de Servicios de Asesoría del ILPES

Algunos aspectos de la administración de proyectos en el marco de la planificación del desarrollo (ST/ECLA/Conf.30/L.13).

División de Administración Pública de las Naciones Unidas

Punto IV del temario

Control de planes, programas y proyectos de operación (ST/ECLA/Conf.30/L.4).

División de Administración Pública de las Naciones Unidas

Sistemas de control y evaluación aplicados a la técnica de presupuesto por programas (ST/ECLA/Conf.30/L.12).

Delegación de Honduras

* Sólo en inglés.

Documentos informativos

- | | |
|----------------------------|--|
| Documento Informativo N° 1 | Las reformas presupuestarias para la planificación en América Latina, por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social |
| Documento Informativo N° 2 | Administración de la Planificación Nacional del Desarrollo |
| Documento Informativo N° 3 | Administrative machinery for planning in the ECAFE region * |
| Documento Informativo N° 4 | Report of ECAFE's Working Party on Economic Development and Planning * |
| Documento Informativo N° 5 | Administración de la Planificación del Desarrollo Económico: principios y falacias, por B. Gross |

* Sólo en inglés.