

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

**ASPECTOS
ADMINISTRATIVOS
DE LA
PLANIFICACION**

Documentos de un Seminario



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

**ASPECTOS
ADMINISTRATIVOS
DE LA
PLANIFICACION**

Documentos de un Seminario



NACIONES UNIDAS

Nueva York, 1968

ST/CCCA/Com.30/L.9

E/CN.12/811

Diciembre de 1968

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: S69.II.G.2

Precio: 4.75 dólares (o su equivalente en otras monedas)

INDICE

	<i>Página</i>
Nota preliminar	1
I. INFORME DEL SEMINARIO	
<i>Informe del seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo (Santiago de Chile, 19 al 27 de febrero de 1968)</i>	3
II. MECANISMOS DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES	
<i>Aspectos administrativos generales de la planificación, por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL</i>	37
<i>Los mecanismos centrales de planeamiento y sus vinculaciones con los centros de decisión, por Aryeh Attir</i>	60
<i>Mecanismos para la formulación y ejecución de planes, por Jozef Pajestka</i>	79
<i>Administración de la planificación sectorial, por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL</i>	94
<i>La planificación económica en Cuba, por la Junta Central de Planificación de Cuba (JUCEPLAN)</i>	117 ✓
<i>Organización y técnicas de planificación en Trinidad y Tabago, por Víctor Williams</i>	167
III. LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA COMO PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN	
<i>La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina, por la Unidad de Administración Pública de la CEPAL</i>	181 ✓
<i>Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo, por Wilburg Jiménez Castro</i>	222 ✓
<i>Algunos factores para evaluar el rendimiento administrativo de la planificación del desarrollo, por Bertram Gross</i>	242

	<i>Página</i>
<i>El proceso de reforma administrativa en Colombia</i> , por Stella Escobar Zapata	256
<i>Aspectos administrativos de la planificación en Jamaica, un breve examen</i> , por F.A.R. Mullings	294
<i>El proceso administrativo de la planificación económica en México</i> , por Ignacio Pichardo	306 ✓
<i>Plan de acción para reforma de la administración pública peruana</i> , por la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP)	350

IV. TRANSFORMACIÓN DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS

<i>Los aspectos administrativos de los planes anuales operativos</i> , por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social	391
<i>Algunos aspectos de la administración de proyectos en el marco de la planificación del desarrollo</i> , por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas	412

V. CONTROL, EVALUACIÓN Y AJUSTE DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

<i>Control de planes, programas y proyectos de operación</i> , por la División de Administración Pública de las Naciones Unidas	433
---	-----

NOTA PRELIMINAR

En 1957 fue presentado a la consideración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en cumplimiento de la resolución 81 (VI), aprobada por la misma en 1955, el estudio *La administración pública en la política de desarrollo*, preparado por un experto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas con la colaboración de la secretaría de la CEPAL.

Desde entonces el tema mereció la atención tanto de la CEPAL como del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), aunque no siempre en forma prioritaria o sistemática, en sus actividades correlativas de investigación, capacitación y asesoría.

En julio de 1967 se formalizó el establecimiento de la Unidad de Administración Pública de la CEPAL, y se le asignó como primera tarea, en su función de colaborar al desarrollo latinoamericano a través de la modernización y racionalización de la administración pública en los países de la región, la organización de un Seminario sobre los aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo. Este Seminario se realizó en Santiago de Chile, del 19 al 27 de febrero de 1968, bajo los auspicios conjuntos de la CEPAL, el ILPES, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Dado el interés existente en los aspectos administrativos de la planificación, se ha reunido en el presente volumen una selección de los documentos presentados a dicho Seminario, los que han sido ordenados por capítulos de conformidad con el temario del mismo y están precedidos del informe general de este certamen. Se espera que su más amplia difusión contribuya en alguna medida a acelerar la marcha del desarrollo latinoamericano.

Santiago de Chile, agosto de 1968.

I

INFORME DEL SEMINARIO

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

*Santiago de Chile, 19 al 27 de febrero de 1968**

INTRODUCCIÓN

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.

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.

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.

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

* Documento E/CN.12/807.

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.

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.

A. ORGANIZACIÓN DEL SEMINARIO

Sesiones de apertura y clausura

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

La sesión de clausura tuvo lugar el día 27 de febrero. Pronunciaron

¹ El anexo I de este informe recoge el texto de las exposiciones inaugurales.

discursos los señores Ignacio Pichardo, Chi-Yuen Wu, Julio César Villegas y Pedro I. Mendive.

Asistencia²

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 Tabago, Uruguay y Venezuela.

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), 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

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

<i>Presidente:</i>	Sr. Julio César Villegas (Perú)
<i>Primer Vicepresidente:</i>	Sr. Hernán Porras (Panamá)
<i>Segundo Vicepresidente:</i>	Sr. Belmiro Siqueira (Brasil)
<i>Relator General:</i>	Sr. Hugo Zunino (Chile)
<i>Relator General Adjunto:</i>	Sr. F.A.R. Mullings (Jamaica)

Consultores y secretaria

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 que intervinieron en la inauguración, 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

² El anexo II de este informe contiene la lista completa de participantes.

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.

Temario

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;
- iv)* el sector privado.

b) Los mecanismos sectoriales de planeamiento 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 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.

*Relatores técnicos y documentos*³

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.

B. MECANISMOS DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES

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

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.

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.

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.

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

³ El anexo III de este informe contiene la lista de los documentos.

central". Sin embargo, los participantes del Seminario consideraron conveniente referirse, al tratar del sistema mencionado, al "organismo central de planificación".

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.

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.

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.

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.

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 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.

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, en-

tendida como un proceso de cambio de interés nacional, siempre encontrará resistencias por parte de algunos grupos afectados.

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.

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.

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.

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.

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 económicosociales 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.

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.

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 estas 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 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.

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.

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.

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 reemplazar la toma de decisiones en el orden nacional, ni tampoco en los aspectos formales o metodológicos del proceso administrativo.

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*

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.

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.

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.

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.

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.

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.

De otra parte, se reconoció que ciertos tipos de organismos centrales

de planificación carecen de influencia sobre las decisiones, lo que redundará en perjuicio de la planificación sectorial; en esos casos, la misma dinámica del proceso de planificación determinará el grado de descentralización.

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.

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.

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.

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.

C. LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA COMO PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 ese necesita.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 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.

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.

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

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 gobiernos. 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.

Los recursos de organización para la planificación administrativa de-

ben 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

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 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

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.

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

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.

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.

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.

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.

D. TRANSFORMACIÓN DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS

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.

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.

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 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.

El plan anual orientador proporciona el marco general para la subsecuente elaboración del plan anual operativo, el cual especifica los programas, actividades y proyectos 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.

Mientras el proceso de planificación indicativa envuelve la conside-

ración 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 coyunturales.

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.

Se señaló que los planes anuales operativos pueden enriquecer la toma de decisiones en el proceso legislativo por el cuadro completo que pre-

sentan 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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 obje-

tivos concretos de desarrollo. Por ello suelen requerir la creación de nuevos organismos, ya sea dentro o fuera de la estructura administrativa existente.

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 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.

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.

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.

E. CONTROL, EVALUACIÓN Y AJUSTE DE PLANES OPERATIVOS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

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.

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.

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 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.

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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

- 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 posguerra. Así podremos fijar con claridad el contenido del seminario que hoy iniciamos.

Luego de agotados, en los primeros años de posguerra, 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 años de guerra y el rápido crecimiento de la demanda exterior de materias primas y alimentos producidos en 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 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 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, en la que participaron expertos de todas las regiones, incluyendo representantes de esta comisión y 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 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 África, 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. 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 África, creo firmemente en la descentralización y en la política de cooperación plena entre las regiones y la Sede.

*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 término, estar encuadrado en la ideología política dominante o por lo que piensan aquéllos 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 inter-

cambio 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 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		
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.
	Agustín Herrera	Profesor del Curso de Preparación y Evaluación de Proyectos, INSORA, Universidad de Chile
	Ricardo Jordán	Secretario Ejecutivo, Comité Interdisciplinario 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 Presupuestarios, 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

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

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

Jamaica
Participante: F. A. R. Mullings Economista Principal, Ministerio de Finanzas y Planificación

México
Participante: Ignacio Pichardo Diputado Federal e Investigador, Instituto de Administración Pública

Nicaragua
Participante: Edgard Sevilla Director Interino, Oficina de Planificación, Consejo Nacional de Economía

Panamá
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

Perú
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

República Dominicana
Participante: Víctor Melitón Rodríguez Director, Escuela de Administración Pública, Universidad Autónoma de Santo Domingo

Trinidad y Tabago
 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
 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, Nueva York, Estados Unidos

Jozef Pajestka Director, Instituto de Planificación Comisión Nacional de Planificación Departamento de Política Económica, Universidad de Varsovia, Polonia

Comisión Económica Para América 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

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
Fundación 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

<i>Punto 1 del temario</i>	<i>Preparado por</i>
“Subcomité del Gabinete para Asuntos Económicos de Guyana” (ST/ECLA/Conf.30/L.2)	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
“Organización y técnicas de planificación en Trinidad y Tabago” (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 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
- “Aspectos administrativos de la planificación en 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

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.

II

MECANISMOS DE FORMULACION Y EJECUCION DE LOS PLANES

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES DE LA PLANIFICACION

por la *Unidad de Administración Pública de la CEPAL**

INTRODUCCIÓN

Las dificultades que la ineficiencia administrativa opone a la planificación parece que a veces han sido exageradas y conducido a conclusiones o recomendaciones algo distorsionadas. Se ha afirmado, por ejemplo, que “en muchos países de larga vida independiente, las prácticas que aplica el gobierno en materia de personal impiden toda planificación para el desarrollo” y que “las deficiencias administrativas no son una peculiaridad de los países menos desarrollados, pues se observan también en los países más avanzados. Pero en los primeros constituyen un problema mucho más apremiante porque impiden su desarrollo”.¹ Se estima que la ineficiencia administrativa se hace especialmente perjudicial en la fase de ejecución de los planes.

Otros observadores han atribuido los fracasos en el cumplimiento de los planes principalmente a las deficiencias técnicas y falta de realismo de los mismos.² Un aspecto del idealismo de los planes pudiera ser el no considerar la inadecuación de varios organismos públicos para el cumplimiento de las metas previstas, o presuponer que las necesarias adaptaciones de los mismos pudieran realizarse dentro de plazos exiguos, venciendo poderosos obstáculos de índole económico-social. Pero la relatividad de la importancia de la administración estatal para la ejecución

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.9.

¹ Albert Waterston, *Obstáculos administrativos a la planificación*. Documento informativo N° 5, presentado al Seminario de Organización y Administración del Desarrollo (ILPES, Santiago, 1965), pp. 2 y 21.

² Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, *Informe sobre el segundo período de sesiones* (E/4362); *El control de la ejecución de planes generales de desarrollo*, documento presentado por la OEA (E/AC.54/L.20), y *Algunas condiciones generales para la ejecución eficaz en los planes*, documento presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo de las Naciones Unidas (E/AC.54/L.8).

de los planes, se debería a que "en la mayoría de los países en desarrollo, casi toda la producción agrícola e industrial y una parte importante de la inversión están en manos del sector privado; y si bien la influencia que la mayoría de los gobiernos puede ejercer sobre el sector privado no es poca, tampoco es tanta que asegure en alguna forma la adopción de las decisiones requeridas".³

Es evidente la importancia de esa afirmación, pues en la medida en que sea verdadera, en cada país dependerá la posibilidad de cumplimiento de sus planes de desarrollo. Y desgraciadamente parecería que, en la práctica, con frecuencia han prevalecido circunstancias perjudiciales al manejo por el sector público de los instrumentos fiscales y financieros, destinados a inducir al sector privado a observar las políticas y cumplir las metas previstas en los planes. En algunos casos el sector privado no habrá actuado de acuerdo con el plan porque la irrealidad de éste no se habrá limitado a las metas asignadas al sector público; es comprensible que sus deficiencias técnicas sean mayores en relación al sector privado, mucho más grande, diversificado y autónomo, y por ende más difícil de conocer. Pero en otros casos, el incumplimiento se habrá debido a dificultades para utilizar los instrumentos fiscales, financieros o estrictamente monetarios, ya sea en virtud de rigideces institucionales ya sea como consecuencia de debilidades de los sistemas financieros o del grado en que la economía nacional sea efectivamente una economía de mercado, o de una falta de coordinación entre los organismos planificadores y las autoridades monetarias. Distintas combinaciones de todas esas causas evidentemente podrán ocurrir.

Desde el punto de vista puramente administrativo, la coordinación entre dichos organismos y autoridades, presenta particular interés, porque en gran medida es una cuestión de organización y procedimientos. Es cierto que la organización formal no podrá, por sí, hacer efectiva la coordinación de posiciones antagónicas, con raíces profundas en convicciones científicas o técnicas, y aún menos cuanto estén involucrados intereses de grupos o conceptos de valor.⁴ Pero afortunadamente éste no sería el caso, en el momento actual. En el pasado, los Bancos Centrales de América Latina con frecuencia no prestaron apoyo a la planificación global o abiertamente se opusieron a políticas de desarrollo de que pudiera resultar un efecto inflacionario, a veces deliberadamente buscado, como medio de realizar transferencias de ingreso al grupo empresarial.⁵ La oposición o indiferencia de los Bancos Centrales a la planificación probablemente fue una consecuencia de sus hábitos y técnicas de actuación en el corto plazo; en cuanto a la preocupación por la estabilidad monetaria, ella se habrá convertido en un motivo de aproximación entre los Bancos Centrales y los organismos planificadores, pues

³ Centro de Planificación, Proyecciones y Política de Desarrollo, *op. cit.*, p. 3.

⁴ Véase ILPES, *Seminario de Planes Operativos Anuales* (Santiago, 1966), edición mimeografiada, tomo I, p. 173.

⁵ Jorge Ahumada, *En vez de la miseria* (6a. ed., Santiago, 1967), p. 35.

éstos invariablemente han optado por la fórmula "desarrollo sin inflación".⁶

Si en la práctica ya no prevalece un antagonismo entre el Banco Central y el organismo central de planificación, quizás fuera aconsejable como alternativa de organización, la que dividiera el trabajo entre ambos, atribuyéndose a este último la elaboración y control de los planes de mediano y largo plazo y al primero la elaboración de los presupuestos económico, monetario y cambiario. Ambos prepararían, conjuntamente con el organismo central responsable de la elaboración del presupuesto fiscal los planes operativos anuales.⁷ Esa división sería una manera de unir. Concurriría para efectivizar la participación en el proceso de elaboración de los planes, de los organismos a los cuales posteriormente les tocará controlar la ejecución de metas imperativas expresadas en el programa de gastos del sector público o inducir preponderantemente el cumplimiento de las indicativas por el sector privado. Sería también un medio de atribuir tareas de distinto contenido y naturaleza a los organismos que tengan la correspondiente especialización y experiencia específicas.

Quizás la coordinación de las diferentes funciones de competencia de los mencionados organismos, se facilitaría en la práctica si el plan de mediano plazo, además de coincidir con el período de gobierno, fuera un plan de objetivos referidos al último año, y no de itinerario, con metas sectoriales anuales.⁸ Las metas u objetivos finales serían desagregados hasta el límite de su interés político, para la conveniente sanción parlamentaria. Al Legislativo debieran ser presentadas en comparación con las que probablemente se verificarían al final del período, si la economía fuera dejada a las fuerzas del mercado y no se adoptasen la estrategia y las políticas de desarrollo expresadas en los fundamentos del plan de mediano plazo presentado por el Ejecutivo.

Si el plan de mediano plazo tuviera esa estructura, entonces la tarea de determinación de las metas operativas anuales interesaría fundamentalmente al Banco Central, por sus repercusiones monetarias y las responsabilidades que le acarrearía en cuanto a la coordinación de los organismos financieros; interesaría al organismo central de planificación, especialmente porque involucraría la compatibilización de las metas sectoriales, cualitativa, cuantitativa y temporalmente, con los objetivos finales, la estrategia y las políticas del plan; al organismo presupuestario fiscal y a los servicios sectoriales del gobierno, porque significaría prácticamente la determinación de sus programas de trabajo relativos al ejercicio siguiente; y al sector privado, por una razón análoga,

⁶ Estos aspectos son extensamente discutidos en el estudio de Frank Tamagna, *La banca central en América Latina*, publicación del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (México, 1963). Véase también Roque Carranza, *Development and stabilization policies in Latin America: some problems* (E/AC.54/L.4).

⁷ *Seminario de Planes Operativos Anuales*, op. cit., tomo I, pp. 25-28.

⁸ Ello evidentemente no excluiría la determinación de las partes de los grandes proyectos o programas de inversiones públicas que deben cumplirse en cada ejercicio de un período plurianual.

y por las repercusiones de las limitaciones crediticias y de los ingresos y gastos públicos sobre el nivel y estructura de la producción.

Tan fuertes intereses seguramente constituirían poderosa motivación para la coordinación de las distintas experiencias y especializaciones, que se procesaría de manera continuada durante el año, de conformidad con una cronología de preparación de los pertinentes instrumentos, presupuesto económico exploratorio, presupuesto económico previsional, presupuesto fiscal y plan operativo anual. En la elaboración de este último es que la colaboración del sector privado sería de máxima utilidad; ella resultaría en gran medida de los contactos que durante todo el año los distintos organismos gubernamentales mantendrían con los correspondientes subsectores privados. Pero en la fase final, en que se tomarían las decisiones definitivas en la esfera administrativa, las que conformarían el plan operativo anual, sería conveniente organizar un comité de carácter consultivo para ese fin, constituido de representantes del organismo central de planificación, del Banco Central y de los bancos de inversión o centrales financieras, del organismo central de presupuesto fiscal y de los subsectores privados responsables de los principales ramos de la agricultura, producción industrial básica e intermedia y de los transportes.

— Según el concepto expresado en otro documento, administración para el desarrollo es la suma de las acciones que debe ejecutar el gobierno para cumplir los objetivos del plan nacional de desarrollo. Esa definición presupone un plan técnicamente bien formulado y por ende ejecutable y controlable; además tiene el mérito de reducir la “administración para el desarrollo” a sus debidas proporciones.

La elaboración de un plan de buena categoría técnica plantea problemas administrativos de carácter preliminar, que por no haber sido solucionados oportunamente en muchos países de América Latina habrán constituido una de las causas del incumplimiento de los planes. Básicamente hubiera sido necesario mejorar la información y el sistema estadístico⁹ y formar personal suficiente para los organismos centrales y sectoriales de planificación. Para caracterizar el atraso técnico de los países del área en la materia, es suficiente mencionar el hecho de que sólo dos o tres de ellos han comenzado a utilizar los presupuestos económicos, tropezando con escasez, debilidad e inoportunidad de datos estadísticos e insuficiencia de personal con la alta calificación necesaria. La corrección de esas deficiencias debería constituir el objetivo prioritario de la administración para el desarrollo.

En seguida hubiera sido indispensable adaptar la administración pública para ejecutar los planes. Es aquí que muy comúnmente se habría cometido la falacia de considerar que la adaptación involucraría una

⁹ Véase, por ejemplo, Alfonso Perea Posada, Jefe de la Sección Estadísticas, División de Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *La organización de sistemas estadísticos nacionales para satisfacer las necesidades de desarrollo económico y social en la América Latina* (ICAP/EXT/024/1300/67).

reforma administrativa de carácter global, destinada a racionalizar estructuras y procedimientos, para acelerar y mejorar las decisiones, caracterizar responsabilidades y reducir costos operativos; a mejorar la calidad del personal mediante clasificación de cargos, implantación del sistema de mérito y otras técnicas; a perfeccionar y simplificar las normas y prácticas relativas al control contable; y demás medidas similares, cuyos efectos positivos implícitamente deberían hacerse sentir en plazos relativamente cortos, intrínsecamente menores que los de los planes.

Esa orientación sería idealista e ilusoria. En varios países latinoamericanos las bases del sistema de mérito están en la Constitución desde hace muchos años y sin embargo los nombramientos y los ascensos siguen obedeciendo casi exclusivamente a las motivaciones políticas; organismos creados hace varias décadas para promover la racionalización administrativa han sido hostilizados por políticos y grupos de presión, han perdido prestigio y a veces se han tornado prácticamente inoperantes; se han creado cargos públicos muy por arriba de las necesidades reales de los servicios, como una forma de asistencia social, debido a la incapacidad del sistema económico para emplear una parte sustancial de la fracción demográfica en que anualmente aumenta la población activa. Esas y otras contingencias imponen la ineficiencia administrativa, que es un efecto del subdesarrollo económico aunque igualmente se haya convertido en una de sus causas más actuantes. En efecto, el aumento de los gastos con personal público, proporcionalmente superior al incremento del producto bruto interno,¹⁰ habrá contribuido para el crecimiento de la carga tributaria, que a su vez aumenta los costos de las empresas y reduce los ingresos familiares, a través del mecanismo de los precios o de la tributación directa; ello disminuye el mercado interno y puede influir negativamente sobre las exportaciones. Además el aumento de los costos administrativos, casi siempre debidos originalmente a los aumentos de los gastos de personal, ha sido en muchos países una de las causas de los déficit presupuestales, con frecuencia financiados inflacionariamente; por otro lado, aunque el presupuesto estuviera equilibrado, el carácter parasitario de numerosos cargos públicos implica proporcionar poder de compra a un significativo grupo social que nada aporta al mercado en bienes o servicios, sino que, al revés, para mantenerse aparentemente ocupado, complica los procedimientos, aumenta el formulismo y hace obstructiva la administración. Ello constituiría una de las causas estructurales de la inflación, o del estancamiento económico, cuando se procura eliminar el déficit del presupuesto fiscal mediante reducción de los gastos de capital del sector público.

De esas realidades debería derivar una estrategia y tácticas de racionalización administrativa que probablemente conducirían a aislar del sistema general determinados organismos inmediatamente responsables del cumplimiento de las metas del plan, a fin de darles tratamiento

¹⁰ Véase Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas* (México, Siglo XXI, 1967), cap. I.

prioritario, casi obligatoriamente bajo un régimen de autonomía administrativa y financiera provisionales; o crear organismos nuevos, de preferencia reclutando su personal entre los funcionarios existentes, para no aumentar costos.

En la medida en que el país se desarrollase y se fuesen haciendo incompatibles las nuevas estructuras de producción con las viejas instituciones y prácticas de los organismos públicos tradicionales, se irían haciendo políticamente posibles las reformas administrativas de carácter más amplio y general. Probablemente las reclamarían los industriales y sus portavoces en el parlamento o la prensa, como ha ocurrido en países desarrollados y algunos de la región, en donde circunstancias especiales han propiciado una alta tasa de crecimiento, incluso sin planificación.¹¹

Esa orientación facilitaría la ejecución de los planes de corto plazo. Supeditar la adecuación de los organismos directamente responsables de su ejecución (los cuales constituyen una fracción insignificante del total) a la realización de reformas administrativas globales políticamente impracticables, sería condenar al fracaso, a la vez, la ejecución de los planes y la reforma administrativa.

A. VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN A LOS CENTROS SUPERIORES DE DECISIÓN POLÍTICA

En varias oportunidades documentos oficiales de Naciones Unidas han señalado la importancia fundamental de las decisiones políticas en materia de planificación económica y social, así como la inadecuación de las instituciones jurídicas actuales de los países de América Latina para asegurar que tales decisiones sean de la mejor calidad posible y se tomen oportunamente, en cada una de las fases del proceso de planeamiento.¹²

Es cierto que la legislación ordinaria puede institucionalizar la planificación e inclusive determinar las oportunidades así como, en parte, la naturaleza de las decisiones de los Poderes del Estado al respecto. Pero también es cierto que las funciones y relaciones básicas entre el Ejecutivo y las asambleas legislativas se regulan en la Constitución, y que ninguna materia, en situaciones normales, puede ser políticamente más importante que las decisiones fundamentales sobre la vida económica y social de la nación. Consecuentemente, el plan general de desarrollo y el presupuesto fiscal, principales documentos en que tales decisiones se corporifican, tendrán necesariamente que ser objeto de disposiciones constitucionales. Además, algunas de las normas financieras y presu-

¹¹ Véase Freddy Arreaza Leáñez, *La reforma administrativa en Venezuela* (ST/ECLA/Conf.30/L.3), y, por ejemplo, la referencia de Jesse Burkhead, en *Public Budgeting*, al largo período de campaña en los Estados Unidos en pro de mejores métodos presupuestarios, la cual sólo triunfó cuando el sector privado empezó a reclamar "more business in government".

¹² Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, *op. cit.*, p. 2; *Estudio Económico de América Latina, 1964* (E/CN.12/711/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.1), p. 336.

puestales que han consagrado las constituciones anteriores a la planificación, o son con ésta incompatibles o no la propician.

1. *La experiencia de los países socialistas*

La constitucionalización de la planificación tuvo comienzo en los países socialistas. Algunos de los principios que expresa o implícitamente han adoptado, se diría que reaparecen en las revisiones constitucionales de otros países que, aun con economía preponderantemente de libre empresa, han optado por la orientación planificada de la vida económica. Ello les confiere especial interés.

En los países socialistas las asambleas nacionales (Legislativo) nombran el Consejo de Ministros (Gobierno, Poder Ejecutivo). El plan es elaborado por el Ejecutivo y aprobado por la Asamblea, y asimismo los presupuestos fiscales anuales. Algunas veces el presidente del organismo central de planificación es uno de los miembros del Ejecutivo. Los objetivos generales de la planificación están determinados en las constituciones, que comúnmente contienen disposiciones destinadas a hacer que los planes sean, en lo posible, el resultado de un esfuerzo nacional, compartido por la mayoría de los ciudadanos.¹³

El presupuesto fiscal es en los países socialistas un instrumento de ejecución de los planes económicos en el corto plazo, pero especialmente desde el punto de vista financiero. "El objetivo de la planificación financiera consiste en determinar los fondos que se precisan para llevar a cabo el plan económico, distribuir esos fondos entre los distintos sectores económicos y los diferentes tipos de construcción sociocultural, conforme a los objetivos del plan, y lograr economías de materiales y fondos."

"El componente principal de todo el sistema financiero es el presupuesto del Estado... El presupuesto del Estado es el principal plan financiero estatal y sirve para combinar los diversos planes financieros en un sistema unificado de planificación financiera."¹⁴

Aunque con esas características, que lo asimilan a una matriz de fuentes y usos de fondos, vinculada al cumplimiento del plan en el corto plazo, o exactamente por esa razón, no sería concebible la hipótesis de no ser aprobado el presupuesto fiscal por el Parlamento, prorrogándose en consecuencia el referente al ejercicio anterior. Ello sería esencialmente contrario a la idea de planificación. A ese improbable evento no se refieren las Constituciones de los países socialistas, excepto la de Polonia, cuyo artículo 8º establece que si la Dieta no vota los proyectos relativos al plan económico nacional y al presupuesto, el Presidente de

¹³ Constituciones de Albania, arts. 6, 59, 60; Bulgaria, arts. 12, 17, 39, 43; Hungría, arts. 5, 10, 25; Polonia, arts. 4, 7, 8, 16, 28; Checoslovaquia, arts. 12, 162-164; URSS, arts. 11, 14, 60, 68, 70, 83, y Yugoslavia, arts. 15, 44, 81. Referencias tomadas de Mirkin-Guetzévich, *Les Constitutions Européennes* (París, 1951). Naciones Unidas, *Planificación del desarrollo económico*, informe presentado por un grupo de expertos, Anexo 2 (Nueva York, 1963), p. 168

¹⁴ *Ibidem*, p. 156.

la República, actuando en Consejo de Ministros, transformará en ley los proyectos elaborados por el gobierno.¹⁵

Sin embargo de la importancia de los recursos generados por los llamados servicios productivos (empresas públicas industriales, etc.), para la financiación del consumo y la inversión del sector público, continúan siendo significativos los aportes a cuenta de los fondos de origen tributario. A ese respecto conviene señalar que es nula la autonomía impositiva de los estados miembros de las federaciones socialistas y, en general, de sus gobiernos locales.¹⁶ Es evidente el refuerzo de los poderes centrales sobre el comando de la economía, que emana de esa limitación de las facultades impositivas de las descentralizaciones territoriales. Trátase del fortalecimiento de un mecanismo para toma de decisiones inmediatamente vinculadas a la planificación, y que nítidamente se caracteriza como asunto de orden constitucional.

Los puntos señalados evidencian que las decisiones fundamentales en materia de planificación, aquéllas de naturaleza preponderantemente política, se reservan en los países socialistas a los supremos poderes políticos, la asamblea nacional y el gobierno.

2. *La experiencia de los países desarrollados de libre empresa*

La aprobación parlamentaria de los planes, en los países en que prevalece el régimen de libre empresa, ha sido esporádica y se considera que plantea varios problemas. Se sustenta, por ejemplo, que la flexibilidad del plan es incompatible con la rigidez de la ley y que la aprobación de una orientación general, de preferencia a la de un texto, permitiría al Ejecutivo modificar los objetivos previstos.¹⁷ Sin embargo, parecería que la determinación contenida en el artículo 2º de la ley que aprobó el cuarto plan francés, constituye una significativa aproximación en la búsqueda de las mejores soluciones. Establece ese artículo que “el Gobierno, antes de remitir al Comisario General del Plan sus directrices, someterá al Parlamento un proyecto de ley destinado a aprobar la justificación (*rapport*) de las principales opciones que orientarán la elaboración del Plan... en particular las concernientes a la expansión de la economía, la distribución del producto interno bruto entre inversiones y consumo, la estructura deseable del consumo final, la orientación de la política social y de la regional”.

Esas determinaciones, vinculando la elaboración del Plan a directivas políticas previamente formuladas, es evidente que facilitarán considerablemente a los planificadores centrales y periféricos la coordinación de los agregados macroeconómicos y de los programas sectoriales anuales con miras a los objetivos prestablecidos. No se podría exagerar la im-

¹⁵ Mirkine-Guetzévich, *op cit.*

¹⁶ Constituciones de la URSS, art. 14, k) y Yugoslavia, art. 44, 21º, *op. cit.*

¹⁷ Pierre Bauchet *La planification française: IV. Le contrôle politique du Plan*, John Hackett y Anne-Marie Hackett, *Economic planning in France*, cap. X.

portancia administrativa de la citada disposición legal.¹⁸ Sin embargo, la posibilidad de que en la práctica venga a producir todos los efectos contemplados, dependerá esencialmente de la estabilidad gubernamental, es decir, de que se concrete la fórmula considerada ideal en Francia: "Un gobierno, una legislatura, un plan."

Las constituciones europeas, aún las más antiguas, en general no contemplan la hipótesis de no ser aprobado el presupuesto fiscal por el Legislativo. Ello encuentra una obvia explicación: históricamente la reunión *anual* de los parlamentos tuvo precisamente como objeto y fundamento la autorización primero de los impuestos y en seguida de los gastos públicos. Sólo en teoría se discutían las posibles consecuencias jurídicas y administrativas de la no aprobación del presupuesto. Sin embargo, Dinamarca y Finlandia, en sus constituciones anteriores a la segunda guerra mundial, regulan ese improbable evento, autorizando al gobierno a presentar proyectos de créditos provisionales, a realizar los gastos necesarios, etc. Alemania y Francia, en sus reformas constitucionales que inclusive prevén la planificación económica, solucionan el problema de manera distinta. La primera autoriza al gobierno a ejecutar los servicios anteriormente creados, a pagar las obligaciones estatales y a continuar las obras públicas, utilizando recursos previstos en el ejercicio anterior y reservas de capital. Francia adopta la solución (similar a la de Polonia) más compatible con la planificación: si el Parlamento no aprueba, en el plazo de 70 días, el proyecto de ley financiera elaborado por el gobierno, ese proyecto puede ser puesto en vigencia mediante ordenanzas del Ejecutivo.

Merece atención la exigüidad del plazo establecido para la tramitación parlamentaria de la ley financiera en Francia. Ello posibilita al gobierno la presentación del proyecto de presupuesto fiscal en una fecha más próxima al inicio del ejercicio siguiente, facilitando los ajustes a las condiciones coyunturales.

Es evidente que esa necesaria reducción de plazo no debe significar una paralela reducción de la función fundamental del parlamento —la determinación de las políticas de gobierno. Los mecanismos técnicos para evitar ese inaceptable efecto están identificados en la doctrina y parcialmente establecidos en la legislación y prácticas de varios países, mereciendo referencia la distinción entre ley presupuestal —ésta de carácter más global y estructurada por programas— y presupuesto ejecutivo, éste con los detalles sobre la combinación de factores propuesta por el gobierno para el cumplimiento de los programas; la justificación de los proyectos de una y otro en función de las metas del plan de mediano plazo, de las circunstancias coyunturales, etc., en mensaje del Poder Ejecutivo; el examen del presupuesto por comisiones conjuntas de las dos cámaras; y por último la votación de la ley en asamblea de las mismas.

¹⁸ Véase Mary Parker Follet, "The process of control", en *Papers on the Science of Administration*, ed. por Lather Gulick y L. Urwick (Nueva York, Columbia University, 1937).

No sería razonable acortar el plazo de elaboración parlamentaria del presupuesto para dilatar innecesariamente el fijado a los organismos administrativos al efecto de preparación y coordinación de sus propuestas parciales. Pues si las recomendaciones sobre la política económico-social y financiera, que los organismos centrales de planificación y presupuesto imparten anualmente a los periféricos, para orientar la elaboración presupuestaria, fuesen expedidas en una fecha más adelantada del año (la reducción de los plazos parlamentarios lo posibilitaría), cuando ya se conocen no sólo los resultados del año anterior sino que también los datos y perspectivas más expresivos sobre lo corriente, es indudable que aquellas recomendaciones podrían ser mucho más precisas, facilitando todo el esfuerzo posterior de ajuste y coordinación. Sin embargo, en muchos países, incluso en algunos de los más desarrollados, se insume un tiempo excesivo en la elaboración administrativa de los proyectos presupuestales. En este caso, la también deseable reducción de plazos dependerá de la constitución de una red de organismos de programación y presupuesto que sea proporcional al número e importancia de las unidades sectoriales involucradas; y de que dichos organismos se estructuren y funcionen de modo que la competencia de los centros de decisión situados a niveles cada vez más altos, se vaya sucesivamente restringiendo en materia administrativa y ampliando en contenido político. Es aquí que se tropezará con grandes dificultades para vencer hábitos tradicionales, que incluso llevan a algunas asambleas políticas a inmiscuirse en minucias administrativas, según concepciones del siglo XIX, cuando se exigían en la ley financiera detalles de la clasificación por objeto del gasto, a fin de propiciar un contralor de la ejecución presupuestal que no permitiera al Ejecutivo más que “una regularidad silenciosa”.

B. LA PLANIFICACIÓN Y LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

El examen de los problemas administrativos de la planificación a partir de las bases constitucionales podrá parecer un enfoque de escasa utilidad, dada la estabilidad inherente a las normas de esa categoría. Sin embargo, esa orientación se justifica por varias razones. En primer término, porque la administración pública se mueve en un marco de normas jurídicas específicas, y como se acostumbra decir, los títulos de los capítulos del Derecho Administrativo se encuentran en la Constitución; de ello resulta ser acentuados los riesgos de que la posibilidad de adaptación de las normas secundarias a las necesidades de la planificación, esté limitada más que lo conveniente por las disposiciones constitucionales, ya sea por datar éstas de época anterior a la planificación, ya sea en virtud de una aparente intención de restringirla, por lo menos la de carácter global.

En segundo lugar, se observa que las normas constitucionales, en relación a varias determinaciones importantes para la planificación, más frecuentemente omiten que son contrarias, especialmente en lo referente a las relaciones entre los Poderes de Gobierno. También en este caso, hay interés

en discutir las perspectivas que tales omisiones aparentemente abren a las soluciones administrativas, pues la ausencia de una norma expresa no suprime, por sí, posibles limitaciones implícitas en el texto constitucional.

1. *Constitucionalización de la planificación*

Ya anteriormente a la conferencia de Punta del Este, algunos países de América Latina habían constitucionalizado la planificación. Es así que la Constitución de Colombia, de 1886, con sucesivas reformas, la última en 1957, atribuye al Congreso competencia para “fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse”. La elaboración y ejecución de los planes no son funciones constitucionales expresas del Ejecutivo, que sólo es responsable del cumplimiento de la clásica obligación de presentar anualmente al Congreso el presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio siguiente.

Haití y Honduras, cuyas últimas constituciones igualmente se sancionaron en 1957, regulan la planificación con mayores detalles que Colombia, e inclusive institucionalizan los principales organismos responsables de la elaboración de los planes. Esa es también la orientación de la Constitución de Uruguay, según la reforma realizada en 1965.

La Constitución brasileña de 1967 confiere competencia a la Unión para establecer el plan nacional de vialidad, para establecer y ejecutar los planes nacionales de educación y salud, planes regionales de desarrollo (art. 8, X, XII, XIII y XIV) y planes de reforma agraria (art. 46, III), aunque sin referirse específicamente a planes globales de mediano o largo plazo. Sin embargo, refuerza extraordinariamente los poderes federales, especialmente el Ejecutivo, en todo lo relativo a los instrumentos de comando de la política económica en el corto plazo; estos aspectos serán considerados en otros puntos del presente documento.

La distinta eficacia con que se han ejecutado planes generales de desarrollo en el área, parecería indicar la irrelevancia de estar o no constitucionalizada la planificación. Ello confirmaría la fragilidad de la norma jurídica, cuando es adversa a poderosas condiciones objetivas; aunque sólo parcialmente, porque con frecuencia los resultados negativos observados han sido fruto de la incoherencia o insuficiencia de las disposiciones básicas concernientes a la materia, lo que igualmente se examinará en los títulos subsiguientes.

2. *El sistema presidencial y las potencialidades del necesario apoyo político a la elaboración y ejecución de los planes*

Exceptuadas las antiguas colonias británicas, todos los países americanos en desarrollo adoptaron el sistema presidencial de gobierno. Ello podrá facilitar la concretización en el área, de la fórmula antes señalada —un gobierno, una legislatura, un plan— condicionante del apoyo político indispensable a la formulación y ejecución de los planes; y contraria-

mente, podrá constituir un motivo de frustración de la planificación, si cada gobierno pretende legar al siguiente un plan de mediano plazo. Existe, pues, un problema de creación de mecanismos capaces de maximizar las potencialidades positivas y minimizar las negativas en esa materia.

En primer término, debe considerarse que la elaboración de un plan general de mediano plazo demora varios años y que, según la experiencia de los países con mayor número de planes elaborados y cumplidos, sería difícil, dados los conocimientos y técnicas actuales, realizar el ideal de los planes móviles o permanentes, agregándose anualmente un nuevo último año al plan general de mediano plazo, cada vez que se cumpliera un primer año del mismo.¹⁹ (Evidentemente la validez de estas afirmaciones es relativa, depende de la entidad y complejidad de la economía involucrada.) Por otro lado, es cierto que, una vez formulado el plan general, se hace factible introducirle modificaciones conforme a las opciones políticas económicamente posibles que se formulen.

Normalmente cada nuevo gobierno cumple su primer año de mandato, o parte de él, subordinado a un presupuesto fiscal aprobado por el gobierno anterior. De la mayor o menor flexibilidad de ese instrumento dependerá, en cierta medida, la posibilidad para el nuevo gobierno de comenzar a actuar de conformidad con sus propias directivas políticas, las que serán también, en principio, las del partido o coalición partidaria victoriosa en la última elección. Esas contingencias indicarían la conveniencia de que parte del primer año de cada gobierno fuera dedicado al estudio del proyecto de plan general de mediano plazo elaborado por el organismo central de planificación durante el período gubernamental anterior; a la formulación de directivas a dicho organismo para la revisión de ese proyecto, de conformidad con las opciones políticas decididas; y a la presentación al Legislativo del plan revisado por el Ejecutivo, para la aprobación parlamentaria, que debería anteceder o coincidir con la aprobación del presupuesto fiscal referente al ejercicio siguiente.

La operatividad de ese mecanismo dependería de que por lo menos en el primer año de cada período presidencial, estuviera asegurada la coherencia política entre el Ejecutivo y la mayoría parlamentaria; desafortunadamente, no procuran promoverla las Constituciones de la casi totalidad de los países latinoamericanos. En efecto, el primer requisito para ese fin sería la coincidencia de los mandatos del Ejecutivo y de los miembros del Legislativo, a los niveles federal, estadual o provincial y municipal, propiciándose con ello, periódicamente, una amplia consulta popular para una total renovación política. Aunque pudieran manifestarse algunas discrepancias regionales, la homogeneidad preponderante de las fuerzas políticas triunfantes sería probable y deseado resultado general, particularmente al nivel nacional.

Se puede considerar que sólo las Constituciones de Brasil (arts. 76 y 77) y Venezuela (arts. 40 y 42) establecen expresamente ese principio. Las de Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú fijan perio-

¹⁹ *Planificación del desarrollo económico* (A/5533/Rev.1), pp. 8-9. ILPES, *Seminario de planes operativos anuales*, op. cit., tomo I, pp. 26 y 69.

dos de igual extensión para los miembros del Legislativo y el Presidente de la República, pero no determinan rigurosamente la coincidencia de sus mandatos. Las de los demás países establecen distintos períodos para el Ejecutivo y los Legisladores.

Otro principio importante para el fortalecimiento político del Ejecutivo, es la exigencia de mayoría absoluta para la elección del Presidente de la República. Sólo las Constituciones de la Argentina, Bolivia, el Brasil y Costa Rica la prevén.

Aunque la coherencia política entre el Ejecutivo y la mayoría legislativa quizás deba basarse en la coincidencia de mandatos y en la elección del Presidente por mayoría absoluta, parece cierto que la legislación electoral puede contribuir en gran medida para que esa coherencia prevalezca. Ese sería un caso en que habría posibilidad de propiciar la planificación mediante normas secundarias, supletorias de insuficiencias u omisiones de la Constitución o complementarias de la misma.

3. La planificación y la posibilidad de prórroga del presupuesto fiscal

Si el presupuesto fiscal se conceptúa como un instrumento para la ejecución en el corto plazo no sólo de la parte de los planes a mediano plazo que directamente corresponda al sector público, sino también de buena parte de las medidas destinadas a condicionar el comportamiento del sector privado, entonces la facultad de prorrogarlo desde luego se caracteriza como esencialmente contraria a la planificación.

La prórroga del presupuesto, en el caso de no ser aprobada oportunamente la ley presupuestaria, está expresamente prevista en las Constituciones de Bolivia, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Uruguay. En la de Bolivia se atenúan los potenciales peligros de prórrogas sucesivas, al establecer el artículo 114 que “si el Legislativo no sancionase el presupuesto durante dos años consecutivos, el último proyecto presentado por el Ejecutivo y que no hubiere sido aprobado, regirá durante el año fiscal siguiente”.

La Constitución del Uruguay admite tres oportunidades para el rechazo tácito del presupuesto cuando fija (arts. 217 y 218) plazos de 45 días a cada Cámara y de 15 días a la Asamblea General para el pronunciamiento sobre el proyecto o sobre enmiendas, agregando que si no se manifiestan esos organismos en los plazos establecidos, el proyecto se considera rechazado. Como se señala en otro punto de este documento, Uruguay ha constitucionalizado la planificación y el presupuesto fiscal por programas.

Las Constituciones del Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela determinan expresamente la conversión en ley del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, sino lo aprueba el Legislativo en los plazos establecidos. Adoptan pues la solución de Polonia y Francia.

Omiten la hipótesis de no ser el presupuesto aprobado oportunamente las Constituciones de la Argentina, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana.

Ninguno de los países de esos dos últimos grupos ha constitucionalizado la planificación global.

Cuando exista la posibilidad jurídica de prórroga del presupuesto fiscal, será indispensable evitar que la misma se convierta en realidad, a fin de preservar la planificación. Los mecanismos para contrarrestar aquella posibilidad pueden caracterizarse como de naturaleza preponderantemente política o técnica.

La importancia de la mencionada distinción entre ley presupuestaria y presupuesto ejecutivo, en cuanto a la facilitación del trabajo parlamentario, aumenta evidentemente con el volumen y complejidad de los servicios públicos. Será irrelevante en los países pequeños y de estructura administrativa sencilla, y de mucha entidad cuando sea inversa la situación. Pero, en ambos casos, la estructuración de la ley en forma programática y con asignaciones adecuadamente globalizadas, permitirá que la votación, además de agilizarse, adquiera realmente el sentido de determinación de políticas, que es la función específica del Legislativo. Es aquí que la existencia de un plan a mediano plazo previamente aprobado por el Legislativo, podrá facilitar las decisiones y propiciar que la votación se concluya en los límites temporales fijados por la Constitución. Por supuesto ello dependerá de que el proyecto de ley presupuestaria refleje las opciones políticas concertadas entre los Poderes y que hayan sido incorporadas al plan, y que las eventuales desviaciones tácticas o estratégicas aparezcan debidamente justificadas en el mensaje. Sería incluso deseable que tales desviaciones fuesen previamente acordadas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La coordinación entre los Poderes en el grado necesario para asegurar una acción concertada desde las fases iniciales de la formulación de políticas, requiere organización y procedimientos que dependen menos de su formalización que de aceptarse operativamente su esencialidad. Para ello, una de las medidas más útiles es hacer que el presidente del organismo central de planificación sea miembro del gobierno, cuando éste tenga estructura colegiada; esa solución, corriente en los países socialistas, tendría escasas posibilidades en la mayoría de los países del área, que en general optaron por el régimen presidencial. En gobiernos de este tipo, habría que establecerse orgánicamente la participación de los líderes de la mayoría y de la oposición, o de representantes suyos, en los consejos o comisiones interministeriales a los cuales normalmente se confiere competencia para la coordinación final de los planes de mediano plazo y presupuestos fiscales; esa participación se extendería a la aprobación de los planes operativos anuales y presupuestos económicos.²⁰ También sería deseable que el organismo central de planificación

²⁰ Véase una discusión de las organizaciones para la planificación en: *Estudio Económico de América Latina, 1964* (E/CN.12/711/Rev. 1), *op. cit.*, pp. 333-381; Carlos Matus, *Los sistemas de planificación y su vigencia en América Latina* (ST/ECLA/Conf.20/L.13); *Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo*, documento presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política de Desarrollo al Comité de Planificación del Desarrollo, segundo período de sesiones (Santiago, 1967).

cuidara de mantener individualmente informados a los miembros del Legislativo sobre el sentido y fundamentos técnicos de las proposiciones de política que formulara. Esa tarea (que evidentemente se cumpliría casi exclusivamente mediante remesa de documentación), no sería una mera función de relaciones públicas, pero en gran medida de capacitación de los representantes políticos en metodología del razonamiento económico y en la problemática del desarrollo nacional.

Igualmente importante para facilitar la aprobación oportuna de los planes y programas es hacer que cooperen en su elaboración los grupos sociales más directamente interesados y capaces de ofrecer contribuciones. La materia ha sido tratada abundantemente en la literatura técnica.²¹

4. Bases constitucionales de la tributación

Las conocidas potencialidades de la tributación como instrumento de política económica²² confieren singular importancia a la posibilidad de centralizar el comando sobre los mismos, evitándose en lo posible la dispersión de los centros de decisión en cuanto a las facultades para la creación de tributos y determinación de alícuotas. La materia es tradicionalmente considerada de orden constitucional, sobre todo por sus implicaciones en cuanto a la autonomía de las descentralizaciones territoriales.

Las disposiciones pertinentes de las constituciones de los países del área, en general, no dificultarían las mejores soluciones por vía de la ley ordinaria; pero hay ejemplos menos favorables, incluso algunos en que normas destinadas a proteger al individuo contra las sorpresas impositivas, realmente crean rigidices que sería difícil subsanar.

La máxima centralización aliada a la mayor flexibilidad referente a la toma de decisiones en la materia ocurriría cuando simultáneamente se verificasen los siguientes requisitos:

- a) sólo la ley ordinaria nacional puede crear tributos y determinar su distribución entre las unidades territoriales;
- b) la Constitución no fija plazos para que entren en vigencia los tributos decretados o modificados;
- c) el Ejecutivo nacional es facultado para hacer variar las alícuotas de determinados tributos durante el ejercicio, dentro de los límites y en las circunstancias que prevea la ley.

En ningún país latinoamericano se reúnen todas esas condiciones pero, como sería de esperar, la centralización tiende a aumentar en la medida en que disminuyen los territorios nacionales. Así, en los países centroamericanos, la distribución de los ingresos entre el gobierno central y las limitadas autonomías locales es invariablemente dejada por la Cons-

²¹ *Planificación del desarrollo económico* (A/5533/Rev. 1), *op cit.*; pp. 5, 168-174.

²² Sobre ese punto es ilustrativa la "Clasificación de los instrumentos de política económica", de Chenery, transcrita en *Experiencias y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo* (E/AC.54/L.20), trabajo presentado por la OEA al Comité de Planificación del Desarrollo, 2º Período de Sesiones (Santiago, 1967).

titución a la ley ordinaria; y con frecuencia la creación local de tributos está supeditada al control central, deferido al Legislativo (Costa Rica) o al Ejecutivo nacionales (Guatemala y Nicaragua). En El Salvador las tarifas de arbitrios municipales deben ser propuestas para que las apruebe una ley nacional. En los demás casos, las disposiciones constitucionales autorizarían concluir que la autonomía tributaria local es más reducida aún.

a) *La situación en los Estados unitarios sudamericanos*

En estos Estados las soluciones varían ampliamente. En *Bolivia* es la ley ordinaria la que debe determinar el carácter nacional, departamental o municipal de los tributos, y la creación o supresión de impuestos por los municipios dependen de previa aprobación del Senado. Se da, pues, una acentuada centralización.

En *Colombia* el Congreso establece las rentas nacionales y la competencia tributaria de los departamentos y municipios. La Constitución fija el plazo de seis meses para que la creación o aumento de impuestos indirectos pueda entrar en vigencia, y de tres meses para empezar a ejecutar las disminuciones de derechos de importación, haciéndose la rebaja por décimas partes en los diez meses subsiguientes. El alza de esos derechos se verificará por terceras partes en los tres meses siguientes a la sanción de la ley. La inclusión de los impuestos y contribuciones en el presupuesto, se considera un acto-condición para la legitimidad de su cobranza, y por último, el equilibrio anual del presupuesto constituye un precepto.

Es indudable que esas disposiciones dificultarían la utilización de los tributos y del presupuesto como instrumentos de finanza coyuntural y, en parte, de promoción de reasignaciones de recursos con objetivos de desarrollo económico.

En *Chile* la distribución de competencias tributarias es materia de ley ordinaria. Las disposiciones constitucionales respectivas no crean ninguna dificultad especial.

La Constitución del *Ecuador* parece que no defiere a las unidades locales o provinciales ninguna capacidad de legislar sobre impuestos y otras contribuciones. Aparentemente centraliza tal poder en el Congreso y no establece ninguna exigencia inconveniente a los objetivos mencionados.

La única disposición referente a tributos en la Constitución de *Paraguay* es su artículo 76, 3º, que atribuye a la Cámara de Representantes competencia para legislar sobre impuestos, tasas y contribuciones en general.

La Constitución del *Perú* confiere específicamente a los departamentos un gran número de impuestos, y faculta al Estado para agregar otros a la lista de los enumerados. Esos tributos no se incluyen entre los más importantes desde el punto de vista de la dirección de la política económica, con excepción del impuesto progresivo sobre la renta, que es uno de los recursos departamentales. Por otro lado, esa atribución de recursos

no implicaría la concesión a los departamentos de la correspondiente competencia legislativa.

La Constitución peruana, con estas características y por no establecer plazos para que entren en vigencia los impuestos creados o modificados, parece que no opondría obstáculo al empleo de la tributación con objetivos de política económica.

b) *La situación en los Estados federales*

Argentina, Brasil, México y Venezuela han adoptado soluciones dispares en materia de distribución de recursos a las tres esferas de gobierno y de determinación de la autonomía fiscal de cada una de ellas.

La Constitución de la *Argentina* atribuye al gobierno federal los impuestos de importación y exportación y las demás contribuciones que imponga el Congreso Nacional. Sólo aquellos impuestos son de competencia exclusiva de la federación, entre los indirectos; los directos se consideran excepcionales y también de competencia federal (art. 67). En los demás campos tributarios sería concurrente la competencia de las provincias, a las cuales se reservan todos los poderes no expresamente deferidos a la federación (art. 104).

Tan amplia autonomía tributaria parece capaz de dificultar la coordinación federal-provincial, especialmente en el grado que la planificación global pudiera reclamar. Pero la persistencia de los mencionados principios durante tan largo período (la Constitución argentina data de 1860, con enmiendas en 1866, 1898 y 1957), indicaría que en la práctica aquella coordinación se habrá alcanzado en alto grado, por vía de la ley ordinaria, convenios y procedimientos menos formales.

El *Brasil* tiene una larga tradición de rígida distribución constitucional entre la Unión, los estados y los municipios, de los ingresos tributarios y de la competencia legislativa pertinente. La última Constitución (1967) ha sido aún más estricta, con el evidente propósito de establecer las condiciones para un comando centralizado de la política económica. Es así que confiere a la Unión los impuestos de importación y exportación; sobre la propiedad rural, renta, operaciones de crédito, cambio, seguros y títulos o valores mobiliarios; servicios de transporte y comunicaciones, (salvo los de naturaleza estrictamente municipal); energía eléctrica y minerales del país. Es decir, se reservan a la Unión los impuestos más importantes para el control de la economía en el corto plazo y para la reasignación de recursos con miras al desarrollo; la única excepción aparentemente la proporcionaría el impuesto sobre la circulación de mercaderías (compraventa) que, sin embargo de su importancia para la formación de los precios, quedó en la competencia de los estados y se reparte entre éstos (80 por ciento) y los municipios. Pero la alícuota respectiva es uniforme, es decir no depende de la especie de las mercaderías gravadas, y no podrá exceder los límites establecidos por resolución del Senado; además el impuesto no es acumulativo, sino que incide sobre el valor agregado por cada operación en el proceso de comercialización. Esas características tienen el objeto de conferir una relativa

neutralidad económica al tributo; es decir, la progresividad de la tributación indirecta se buscaría por intermedio del impuesto sobre productos industrializados (que igualmente grava el valor agregado) y del impuesto de importación, cuyas tarifas recaen más fuertemente sobre los productos que consumen los grupos de ingresos más elevados. En el caso del impuesto de importación, ese principio no se observa rigurosamente, porque la finalidad principal del tributo es proteger la producción interna, y sólo secundariamente proporcionar recursos para el tesoro.

La intención de estructurar el sistema tributario de manera que facilite su utilización como instrumento de política económica, se infiere no solamente de esas determinaciones, sino de las que: a) facultan la ley ordinaria para destinar a la formación de reservas monetarias, el producido de los impuestos de exportación y sobre las operaciones de crédito, cambio, seguro o relativos a títulos y valores mobiliarios (art. 23, 3º); b) facultan al Poder Ejecutivo para, en las condiciones y límites establecidos por ley, alterar las alícuotas o las bases de cálculo de los impuestos referidos y del impuesto de exportación, "a fin de ajustarlos a los objetivos de política monetaria".

Son conocidas las disparidades regionales en cuanto al nivel de ingreso y todas sus consecuencias, que se observan en el Brasil. Para reducir las al mínimo en el largo plazo se incluyeron desde hace varios años en las leyes ordinarias algunas medidas de política fiscal que han producido resultados muy positivos, y que propician una redistribución de las inversiones, especialmente las de carácter industrial, en beneficio de las áreas de mayor subdesarrollo relativo. Por otro lado, los estados en general han creado sus propios instrumentos fiscales, para promover las inversiones públicas y privadas.

La última Constitución, ratificando aquella política, contiene varias disposiciones que deberán contribuir para atenuar las mencionadas disparidades, asegurando a los estados y municipios recursos financieros que no dependen de la renta regional, y promoviendo la coordinación federal-estadual local. Es así que asegura a los mismos una participación en los impuestos federales más productivos, la cual podrá elevarse si firmaren convenios con la Unión destinados a garantizar la coordinación de los respectivos programas de inversiones y administración tributaria. Además, las cuotas de participación obligatoriamente se aplicarán, en la proporción del 50 por ciento, en financiar gastos de capital.

La Constitución de *México* reserva a la Federación los impuestos sobre el comercio exterior, minerales (incluso carbón y petróleo) y otros recursos naturales; sobre instituciones de crédito o seguro, energía eléctrica, tabacos, fósforos, algunas bebidas alcohólicas y explotación forestal.

Los estados participan en el rendimiento de esos tributos, en la proporción que determine la ley ordinaria federal; y las legislaturas estatales determinarán la participación de los municipios. Aparentemente la Constitución, que no menciona el impuesto a la renta, confiere a los estados el poder de crear otros tributos, pero les prohíbe instituir derechos aduaneros o sobre el tránsito de personas o cosas.

La utilización de los tributos como instrumentos de política económica, está prevista expresamente en el párrafo segundo del artículo 131, además de constituir un objetivo implícito en la distribución de los ingresos y en la facultad de delegación de poderes al Ejecutivo para modificar las alícuotas de los impuestos de importación y exportación.

La Constitución de *Venezuela* (art. 21, 4º) enumera los tributos de competencia de los municipios, que son los generalmente considerados de carácter local. No es concedida ni a los estados ni a la federación ninguna facultad de control sobre las municipalidades en materia tributaria. En esos términos, la autonomía municipal podría eventualmente dificultar la coordinación local-estadual-federal en lo concerniente a fomento industrial, programas de viviendas o tributación del patrimonio, dado el grado de arbitrio de los municipios en relación a patentes de comercio o industria y la tributación de inmuebles urbanos.

Los estados no podrán crear impuestos de importación, exportación y tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, ni sobre las demás materias de la competencia nacional o municipal, tampoco podrán gravar bienes de consumo antes de entrar en circulación dentro de su territorio o prohibir que los producidos fuera del mismo sean consumidos en él; o gravarlos en forma diferente a la de los producidos dentro de su jurisdicción.

El Poder Nacional es facultado para "la creación, recaudación, inspección y fiscalización de los impuestos, tasas y demás rentas *no atribuidas a los estados o municipalidades*".

De la combinación de las disposiciones relativas a la competencia tributaria federal y estadual, se debería concluir que a la ley ordinaria le tocará precisar la distribución de las fuentes entre las dos esferas de gobierno, pues la Constitución parece no admitir la competencia concurrente en ninguna área fiscal.

La amplitud del campo dejado por la Constitución a la ley secundaria, en principio facilitaría la coordinación.

El artículo 124 determina que ningún impuesto o contribución podrá sufrir aumento o rebaja sino después de vencido el término que en cada caso deberá fijarse, salvo cuando se hayan concedido poderes extraordinarios al Ejecutivo Nacional. No estando ese término establecido en la Constitución, la ley ordinaria podría fijarlo sin perjuicios sensibles para la eficacia de eventuales medidas de política económica. Evidentemente, ello dependerá de la extensión que se deba conferir a dichos plazos, según la jurisprudencia.

c) *Aspectos administrativos*

Desde el punto de vista estrictamente administrativo, la utilización de los tributos como instrumentos de política económica en el marco de la planificación, requeriría una vinculación estrecha entre los organismos responsables de la administración tributaria y las unidades central y sectoriales de planificación, estas últimas cuando fuera del caso. Estos aspectos fueron objeto de discusión en el Seminario de Planes Operativos

que realizó ILPES en 1966, en Santiago.²³ Las posiciones extremas sustentaron disyuntivamente: *a*) que los organismos planificadores deberían preparar los proyectos de leyes tributarias y otras que fuesen necesarias para la instrumentación del plan; *b*) que esa responsabilidad tocara a los organismos específicos de la administración pública. Parecería que la solución más positiva sería que el organismo planificador (central o sectorial) identificara las modificaciones del sistema tributario (coyunturales o estructurales) necesarias y, en colaboración con las reparticiones fiscales, preparara los proyectos necesarios. Ello tendría la virtud de hacer participar de la elaboración de las medidas, a los organismos que posteriormente deban ejecutarlas, y evitaría que los organismos de planificación tuviesen que sobrecargarse de técnicos en las innumerables actividades del servicio público, ya que la instrumentación de los planes no requerirá solamente medidas tributarias.

Por otro lado, la importancia especial de la tributación relativamente a la planificación económica, indicaría la conveniencia de establecer por ley, que ningún proyecto de creación o modificación de tributos sería presentado por el Ejecutivo o, cuando fuera de iniciativa parlamentaria, se tramitaría en las Cámaras, sin que previamente se manifestara sobre el mismo el organismo central de planificación.

C. CONSIDERACIONES FINALES

Aunque la reforma administrativa global no pueda concebirse como un objetivo de corto o mediano plazo, según el razonamiento de la primera parte del presente documento, debería indudablemente constituir una meta esencial del plan de largo plazo, a cumplirse anualmente mediante aproximaciones sucesivas. Como ya se mencionó, la "Administración para el desarrollo" tendría un sentido restringido y sería una condición para el cumplimiento de los planes; en cambio, el "desarrollo de la administración" constituiría una meta permanente, cuya importancia, vital en los primeros años, quizás no disminuyera en los sucesivos, contrariamente a lo que parecería indicar la ley de los rendimientos decrecientes. Pues el sector público se encuentra en un proceso histórico de expansión acentuada.

En ningún país de América Latina se ha realizado un estudio global y en profundidad de la productividad del sector público, pero los análisis parciales, casi siempre efectuados con miras a la racionalización de procedimientos y estructuras, han evidenciado invariablemente un alto grado de desperdicio de recursos humanos y materiales. Una generalización de los resultados de esas investigaciones probablemente conduciría a exagerar la ineficiencia total de los servicios públicos, pues el hecho de que hayan sido realizadas constituiría, por sí, un indicio de la existencia de una previa situación de anormalidad. Sin embargo, sería probablemente ver-

²³ ILPES, *Informe del Seminario de Planes Operativos Anuales*, op. cit., tomo I, pp. 37-40.

dadera la afirmación *a priori* de que la baja productividad es un rasgo característico del servicio público latinoamericano, con posibles excepciones que confirmarían la regla. Tal situación tendría profundas raíces, históricas, sociológicas y económicas.²⁴

El aumento de la productividad del sector público en América Latina probablemente se relacionaría de manera preponderante con el factor trabajo, y tendría un efecto multiplicador sobre el desarrollo del área. Varios motivos justificarían esa afirmación. En primer término, habría que considerarse el alto y creciente peso relativo de la participación del gobierno en el producto nacional bruto, la que varía del 42 por ciento en Bolivia hasta tasas que probablemente nunca serían inferiores a la de 14 por ciento, observada en Costa Rica, en todos los casos incluyéndose las empresas públicas. El promedio se situaría alrededor del 25 por ciento. Por otro lado, la distribución económica de los gastos indica que un 75 por ciento aproximadamente se aplica en consumo (sueldos y otras remuneraciones al personal, esencialmente) y transferencias corrientes, quedando 25 por ciento para las inversiones reales, financieras y transferencias de capital.²⁵ La casi totalidad de los gastos de capital del gobierno se realizan por intermedio del sector privado, mediante contratos de ejecución de obras públicas, compras de equipos, etc. Es decir, un aumento de la productividad del sector público debería significar una correspondiente reducción de sus gastos parasitarios de consumo, lo que posibilitaría un equivalente aumento de las inversiones estatales o una paralela expansión de los gastos corrientes de servicios de real interés público, sin aumento de la carga fiscal.

Desafortunadamente esos efectos no suelen verificarse en la práctica. En general, la racionalización significa liberación de mano de obra, la cual, en virtud de la inercia administrativa comúnmente continua en las oficinas en donde se hayan simplificado métodos, automatizado operaciones, reducido o suprimido actividades parasitarias. La sola consecuencia es agravarse una anterior situación de subempleo disfrazado, que algunas inversiones relativamente de menor entidad podrían transformar en la de pleno empleo efectivo en el sector público. En efecto, la ineficiencia administrativa oculta un aspecto altamente positivo: la disponibilidad potencial de significativos recursos humanos, cuyos salarios para el gobierno y, en menor escala, de materiales, instalaciones y edificios de propiedad pública; todo lo que se podría movilizar para expandir la capacidad productiva de la nación.²⁶

Las oportunidades para esas y otras aplicaciones deberían descubrirlas

²⁴ Véase Helio Jaguaribe, *O Estado Cartorial* (El estado escribano), (Río de Janeiro, Instituto Superior de Estudios Brasileños, 1960, y Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), *Estudio Económico del Uruguay* (Montevideo, 1964), ed. mimeografiada. En este estudio se afirma que el servicio público del Uruguay se había convertido en "refugio de la mano de obra ociosa".

²⁵ Véase Gonzalo Martner, *op cit.*, cap. I.

²⁶ "...la situación de desocupación disfrazada encierra también, cuando menos en cierta medida, un ahorro potencial disfrazado." Ragnar Nurkse, *Problemas de formación de capital* (México, Fondo de Cultura Económica, 1955), p. 50.

los responsables de la planificación, quizás más específicamente los técnicos de la administración presupuestaria y racionalización administrativa. Sería un aspecto de la instrumentación de los planes que se caracterizaría como un punto crítico. En efecto se observa que los planes de desarrollo latinoamericanos hacen hincapié en determinadas medidas consideradas básicas, como las reformas agraria, tributaria y administrativa, de escasa o ninguna viabilidad política inmediata, y omiten recomendaciones de carácter más práctico, referentes especialmente a proyectos concretos y a medios operativos de movilización de recursos para realizarlos. Parecería que los planificadores han tenido una concepción un tanto idealizada, que ha consistido en preconizar *los cambios de estructuras para hacer posible el desarrollo*, cuando quizás hubiera sido más realística y fecunda la formulación contraria: *promover ciertos tipos de desarrollo para hacer posible los cambios estructurales*.

Un indicio del carácter abstracto de los planes latinoamericanos se encontraría en el hecho que ninguno de ellos contiene proyectos de creación de fondos de desarrollo formados con recursos de origen fiscal. Sin embargo, pudieran haberse inspirado en el Fondo de Desarrollo Económico y Social, de Francia, que ha sido uno de los principales instrumentos de realización de los proyectos previstos en los planes y también "de las operaciones destinadas a aumentar la productividad";²⁷ o pudieran haber considerado, en el área, la utilización, desde hace muchos años, por Brasil, del ahorro fiscal para financiación de proyectos de infraestructura o de industrias de propiedad privada o mixta;²⁸ o pudieran haber atendido las recomendaciones de la doctrina.²⁹

La creación y operación de instrumentos eficientes de promoción del desarrollo quizás haya sido mucho más productiva que la planificación en sí misma. Aunque no se hayan realizado las investigaciones necesarias para confirmar o infirmar esa hipótesis, constituirían un indicio de su validez los casos de México, con su Nacional Financiera, Colombia, con instituciones similares y lo ya mencionado de Brasil; estos países en efecto, han alcanzado muy buenas tasas de incremento de la industria, sin embargo de sus relativamente bajos ingresos por habitante, durante el largo período de 1950 a 1964.³⁰ México no ha adoptado la planificación global. Esas observaciones parecerían indicar la existencia

²⁷ Los textos legales pertinentes pueden encontrarse en P. Bauchet, *op cit.*, anexo II.

²⁸ La aplicación de los recursos fiscales vinculados a la promoción del desarrollo se hace sustancialmente por intermedio de establecimientos bancarios federales (Banco Nacional de Desenvolvimento Económico, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazonia). Los estados han adoptado soluciones análogas e inclusive han podido asegurar la operatividad de algunos de sus organismos de planificación "en principio por un mecanismo que los vincula al ingreso tributario... cuyas recaudaciones se les asigna con carácter permanente desde su creación" ("Planificación económica estadual", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XI [1966], p. 238).

²⁹ Por ejemplo, a las observaciones y argumentos de R. Nurkse, *op. cit.*, pp. 170 ss.

³⁰ Véase Roque Carranza, *Políticas de desarrollo y estabilización en América Latina* (E/AC.54/L.4), cuadros 1 y 160, y *Estudio Económico de América Latina, 1964* (E/CN.12/711/Rev.1), *op. cit.*

de un problema particular en la organización administrativa del planeamiento: sería indispensable dotar las unidades de planificación de personal capacitado para identificar la naturaleza y alcance de dichos instrumentos y para, en colaboración con los organismos específicos de la administración pública, o con el sector privado, proyectarlos y alcanzar que se concreten y tornen actuantes.

La creación de empresas públicas o mixtas, financieras, industriales, agrícolas o de transporte que se ocuparan de la puesta en marcha y posteriormente de la administración de objetivos importantes de los planes, sería uno de esos instrumentos, particularmente cuando estuviera en juego la movilización de capitales que probablemente excederían los montos aportables por el ahorro voluntario. Tales empresas generarían sus propios recursos y, haciéndose cargo de una parte de la mano de obra en régimen de ocupación disfrazada en el sector público, concurrirían para disminuir los déficit del presupuesto fiscal y para hacer productivos recursos anteriormente ocupados en actividades parasitarias u obstructivas.³¹

Las medidas de esa naturaleza que propusiesen los planificadores deberían seguir las líneas de menor resistencia política. Muy improbablemente cualquier grupo social significativo se opondría, por ejemplo, a la ejecución de proyectos industriales. Pero en la medida en que ellos se concretasen, irían surgiendo desequilibrios con las viejas estructuras burocráticas, agrarias, tributarias, y otras, lo que propiciaría sus reformas, aunque al costo de algunas fricciones. Ello sería inevitable y positivo pues, como advierte Mary Parker Follet: "Like engineers we must set friction to work for us."³² Los planificadores deberían buscar conscientemente tales desequilibrios, dosificándolos con criterio para prevenir tensiones sociales demasiado fuertes. Serían desequilibrios planificados, igualmente inevitables, pues si un país estuviera en condiciones de poner en práctica la doctrina del crecimiento equilibrado, no sería un país subdesarrollado.³³

El presente documento, por referirse a aspectos administrativos de la planificación, no puede constituir la oportunidad para la discusión extensa y profundizada que requieren tales cuestiones, las cuales aquí se mencionan solamente por su importancia en cuanto a la viabilidad de la reforma administrativa.

³¹ Algunas empresas públicas latinoamericanas son deficitarias, especialmente las de transporte ferroviario o marítimo. Ello no invalidaría el argumento.

³² Citado por Naciones Unidas en *Briefing of international consultants* (enero de 1967), p. 16.

³³ Hirschman, citado por Albert Waterston en "¿Cuál es la función de la Administración Pública?", en *Finanzas y Desarrollo*, revista del FMI y del BIRF, vol. IV, n° 3 (septiembre de 1967).

LOS MECANISMOS CENTRALES DE PLANEAMIENTO Y SUS VINCULACIONES CON LOS CENTROS DE DECISION

por *Aryeh Attir**

INTRODUCCIÓN

Por razones que no es del caso explicar, las actividades de planeamiento en los países en vías de desarrollo han tomado un alcance que justifica la atención, no únicamente a la sustancia de los planes y a las técnicas económicas en su elaboración, sino también a los mecanismos administrativos involucrados. Las dificultades que han encontrado algunos planes, principalmente en su etapa de ejecución, se han atribuido a varios factores entre los cuales no figura en último lugar la debilidad de la administración pública.

De aquí surgieron varios estudios que intentaron analizar el mecanismo de la administración pública y su adaptación a los requerimientos de una administración del desarrollo. Los autores de dichos estudios se han concentrado más que todo en la estructura, las competencias y las funciones del organismo central encargado del planeamiento y en la eficacia de los organismos responsables de la ejecución.

Este modesto documento tiene como objeto llamar la atención a algunos factores ambientales que condicionan cualquier actividad administrativa y a la interdependencia de varios centros de decisión que obligan a los interesados a coordinar sus esfuerzos para llegar a un accionamiento concertado.

Las ideas expresadas son muy poco originales y se derivan más que todo de un estudio detenido de la literatura moderna sobre la materia y, en menor grado, de las propias experiencias de su autor.

A. LA ECOLOGÍA DEL PLAN

No puede discutirse el mecanismo de planeamiento sin tener en cuenta su ecología, o sea el medio ambiente en el cual opera. Consiste tal ambiente en individuos, organismos y situaciones que en conjunto o por separado pueden tener algún impacto sobre el comportamiento de las instituciones planeadoras.

Además, aun sin tener impacto visible sobre el proceso de planeamiento, nos interesa el medio ambiente del planeamiento porque al estudiarlo podemos comprender mejor las actuaciones de los planificadores, sus causas y motivos.

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.6.

Esquemáticamente, se podría clasificar la relación entre el ambiente y los organismos de planeamiento como benigna, neutral y hostil. La relación será benigna cuando las partes involucradas tengan objetivos (total o parcialmente) comunes y cuando no haya intereses conflictivos en los medios que llevan a tales objetivos. La relación será neutral cuando no haya objetivos comunes y no haya choques de intereses entre las partes en sus operaciones. La relación será hostil cuando uno de los factores anteriormente mencionados o ambos (objetivos y medios) choquen con los de la otra parte.

En el caso de la planificación habrá más posibilidades de choques y relaciones hostiles con otros organismos por las siguientes razones:

a) La planificación es una actividad relativamente nueva y, como tal, está despertando reacciones de reserva y sospecha por parte de los organismos antiguos.

b) La planificación tiende, por su naturaleza, hacia cambios e innovaciones, y como es de esperarse, choca con las tendencias tradicionales y conservadoras de la administración.

c) Los organismos de planeamiento tienen que intervenir en los negocios de otros organismos para recoger información, coordinar programas y, muchas veces, para supervigilar la ejecución de proyectos. Tal intromisión provoca hostilidades.

Por otra parte, los planificadores podrían encontrar "socios", o sea colaboradores benignos o, por lo menos neutrales, en todos los elementos que hayan quedado insatisfechos con la situación vigente y que, por consiguiente, dan buena acogida a cualquier innovación o reforma.

Más aún, la planificación no surgió de la voluntad de una persona sino de una situación en la cual muchas personas y por lo menos algunas instituciones (en el país y en el exterior) se dieron cuenta de la necesidad de movilizar la economía del país en forma centralizada para alcanzar mayor crecimiento y elevación del nivel de vida. Los interesados en el planeamiento y los iniciadores de tal actividad, serán los mejores colaboradores de los organismos a cuyo cargo se dejó la misma planeación.

De las generalidades, pasamos ahora a un análisis más detenido del medio ambiente de la planificación, tomando uno por uno los factores más importantes.

1. *Organismos políticos*

Como es bien sabido, la absoluta separación entre la política y la administración pública existe únicamente en los libros. Si esto rige en cuanto a cualquier organismo administrativo, su validez es cierta en relación con la planificación que conlleva muchos aspectos políticos, tanto en su filosofía como en su desarrollo práctico.

Primero, la misma Oficina de Planificación —si es que existe en tal forma— tiene generalmente por encima un cuerpo directivo o asesor de orden político. Se puede llamar Consejo de Planificación, Comisión de Planificación o Comité Ministerial de Planificación, etc.

Segundo, existen muchas relaciones directas e indirectas entre la Ofi-

cina de Planificación y los ministros, el gabinete, el Presidente y el Congreso.

¿Cuál sería, pues, la línea de demarcación entre lo político y lo técnico o administrativo en las actividades planificadoras? Teóricamente la respuesta es sencilla: a los organismos políticos les corresponde fijar los grandes objetivos, determinar los recursos y decidir sobre las prioridades. Los organismos administrativos deben limitarse a la ejecución de los planes establecidos por los políticos. De hecho la situación es mucho más compleja. Existe, o por lo menos debe existir, una relación de influencia mutua entre los dos tipos de organismos encargados de la planificación: el político y el administrativo. Los administradores tienen que suministrar a los políticos los datos y demás elementos de juicio para la toma de decisiones. Generalmente lo hacen presentando alternativas con sus respectivos pros y contras, dejando a los políticos la decisión final, según la conveniencia política del caso. Los políticos, por su parte, tienen que velar por el cumplimiento del plan, de acuerdo con el espíritu y la letra de las decisiones de orden político. Tal influencia mutua puede ser saludable y *per se* no pone en peligro la armonía entre los organismos. El conflicto se presenta cuando una de las partes o ambas quieren salirse del marco legítimo de sus facultades y asumir funciones legalmente adscritas a la otra. Así ocurre cuando el organismo político quiere administrar o cuando el organismo administrativo quiere imponer ideas políticas en sus planes. A veces tal comportamiento surge de buena fe, o sea de la conciencia del organismo que interviene en los asuntos del otro, al creer que su intervención es necesaria para salvaguardar el logro de los objetivos. Sin embargo, ocurre con frecuencia que uno de los organismos se desvirtúa y su "intervencionismo" llega a deberse, no al interés común sino a intereses de sus miembros o de algunos grupos de presión representados en ellos. En el caso del organismo político, puede tratarse de la influencia de un partido, de unos gremios económicos o de una localidad o institución en el país. En tal caso, el organismo administrativo, actuando de buena fe y para velar por el interés común, se extravía de sus prerrogativas y hace lo posible para sabotear o anular las intenciones de los políticos. A veces los organismos políticos, por los vaivenes de su misma actividad, tienden a cambiar los objetivos o las prioridades establecidas en el plan y entonces, la reacción negativa del organismo administrativo, se debe a su deseo de mantener la estabilidad e integridad de sus planes.

La ingerencia de lo político en lo administrativo y viceversa, es frecuente en los países en vías de desarrollo por el hecho de que la diferencia entre los "poderes" no se ha cristalizado todavía en ellos.

2. Gremios socioeconómicos

La planificación nacional es una forma de intervención gubernamental para el logro ordenado de algunos objetivos económicosociales. En los países de economía mixta, tal intervención lleva a la administración pública a contactos muy estrechos con gremios no oficiales de orden

económico o social en el país. Se trata de organismos tales como sindicatos de obreros, federaciones de industriales, de comerciantes, agricultores, de asociaciones culturales, científicas, filantrópicas, religiosas, etc. Estos gremios se pueden considerar al mismo tiempo como grupos de presión que tratan de salvaguardar sus intereses frente al gobierno o frente a otros grupos con intereses opuestos.

Los organismos del plan, tanto los políticos como los administrativos, tienen que mantener, *nolens volens*, relaciones con los grupos socioeconómicos y tenerlos en cuenta en todas las etapas de la elaboración y ejecución del plan.

Del comportamiento de los organismos planificadores oficiales depende el que los gremios anteriormente mencionados asuman una posición benigna, neutral u hostil. Lógicamente es interés del gobierno disminuir las actitudes hostiles y, por lo menos, neutralizarlas si no logran un ambiente benigno o favorable para sus planes. Los métodos más apropiados para lograr unas relaciones benignas son mantener a los organismos particulares bien informados (comunicaciones) y negociar con ellos los asuntos comunes para llegar a acuerdos que necesariamente requerirían concesiones mutuas y reciprocidad.

En el fondo de cualquier entendimiento entre el gobierno y los gremios socioeconómicos, están las siguientes premisas:

a) El gobierno propone en su plan el desarrollo equilibrado de toda la economía nacional;

b) El bien de la economía nacional también es el bien de cada uno de los gremios económicos sociales;

c) La diferencia entre el interés general y el interés particular se reduce esencialmente a la diferencia entre una política a largo y a corto plazo.

3. *El público*

El público no es el total de los gremios que lo componen ni se rige según las mismas reglas de comportamiento, como cualquier asociación formal. Precisamente por no ser organizado, no se somete a los principios de organización. Este público actúa según impulsos del momento y para su entendimiento habrá que aplicar la psicología de las masas. Sin embargo, el público tiene sus intereses (aunque sean fluctuantes) y en su impacto posible sobre centros de decisión se asimila a un grupo de presión que puede ser muy poderoso.

Los gobiernos se refieren al público en momentos dramáticos de la vida nacional, tales como elecciones, situaciones de guerra, orden público interno, crisis económica o cataclismos naturales. Es menos acostumbrado apelar al público cuando se contemplan planes económicos y se diseñan proyectos de desarrollo. Estos últimos se consideran generalmente como pertenecientes al dominio de los técnicos y políticos profesionales.

Sin embargo, este factor ambiental (el público) puede ser decisivo para el éxito de los planes, especialmente cuando se trata, p.e., de políticas de austeridad que implican algún sufrimiento por parte de las masas.

La opinión pública puede respaldar un plan o puede obligar al gobierno

a abandonarlo o, por lo menos, a modificarlo. Por otro lado, el gobierno puede tomar medidas para influir en la opinión pública y movilizarla en favor de sus planes. De todos modos, no se puede ignorar este factor, ni en la etapa de programación ni mucho menos en la de ejecución de los planes.

4. *La burocracia oficial*

Es la burocracia oficial la que tiene a su cargo la elaboración y, por lo menos, una gran parte de la ejecución de los planes de desarrollo. Sin embargo, cuando hablamos del medio ambiente en el cual el plan opera, no debemos olvidarnos del Servicio Civil o de la burocracia oficial en su forma organizada. El personal tiene que ver con el plan, forma parte de la burocracia y, por lo tanto, queda influido por las normas y reglas que rigen en la burocracia, y su comportamiento no puede ser muy distinto de la actividad prevalente en este gremio.

Sería, por ejemplo, casi imposible o por lo menos muy difícil mantener un cuerpo de planificadores imbuido de criterios puramente técnicos en una burocracia penetrada por elementos y consideraciones políticos. Asimismo, sería difícil reclutar personal para tal cuerpo, según criterios de competencia y mérito, cuando en general se aplican para este objetivo las reglas del botín.

El status y la reputación de la burocracia oficial van a influir en el buen nombre del cuerpo de planificadores aun cuando supongamos que se haya logrado reclutar un cuerpo especial, de calidad superior al promedio general. Esto surge de la creencia popular de que ningún organismo puede ser diferente del ambiente en el cual creció.

Lo mismo se refiere a la capacidad operativa de los planificadores, entendiéndolo por esta última denominación todos los que tienen que ver con la elaboración y ejecución de los planes. Los planificadores no pueden operar en el vacío y en sus actividades diarias dependen no solamente de la capacidad operativa de muchos organismos burocráticos sino también de su propia eficacia.

Extendiendo el tema aún más, podemos hablar de la dependencia del espíritu que rige entre los planificadores respecto de la moral general de la burocracia.

Una conclusión fácil del pequeño análisis que se ha hecho en esta parte, es que cualquier esfuerzo para crear una "élite" de planificadores dentro de una mediocridad general en la burocracia no sería fácil, y probablemente no daría los resultados que se esperan. A la larga y por la interdependencia de las actividades de planeamiento con las demás actividades oficiales, habrá que optar por el camino de una reforma total del servicio civil.

5. *Ciencia y tecnología*

Los increíbles avances de la ciencia y de su hermana pragmática, la tecnología, imponen a la administración varios problemas anteriormente desconocidos.

En primer lugar, se trata de un nuevo tipo de profesional, en electró-

nicas, en cibernéticas, en ciencias nucleares, etc., muy en demanda en el mercado y también en los organismos oficiales. Los profesionales en ciencias más antiguas, tales como sociología, psicología o física, tienen que esforzarse para ponerse al día en los desarrollos de sus respectivos campos de especialización.

Estos científicos, cuando entran al servicio público, no tienden a subordinarse fácilmente a los requisitos de una jerarquía administrativa. Educados y acostumbrados a la filosofía de la libertad del espíritu científico, no aceptan la autoridad del administrador generalista y no entienden las restricciones que, a veces, imponen consideraciones no técnicas (políticas, sociales) a sus actividades.

La introducción de tecnologías modernas en la industria y aún en la administración, puede resultar en graves problemas de desempleo o, por lo menos, de desplazamiento de mano de obra. Se puede lograr una producción elevada con un número reducido de obreros y empleados.

Se presenta el problema de cómo organizar el servicio de los científicos y tecnólogos. Su integración en la maquinaria administrativa tradicional no siempre resulta bien, por las razones anteriormente expuestas, y por otras.

En algunos países se está buscando solución a este problema por medio de donaciones o contratos con universidades o firmas particulares de investigación. En tal forma, dichos organismos, aun sin quererlo, entran en la órbita de la política gubernamental y en su proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, el problema más grave no es el mencionado anteriormente sino el impacto de la ciencia y la tecnología sobre la misma calidad de las decisiones oficiales y sobre los valores establecidos por la sociedad.

Asuntos tales como la erradicación de la pobreza y del hambre en algunas sociedades, o el control de nacimientos y cambio de estructuras genéticas, entraron en la esfera de realidades, cambiando no solamente los sistemas administrativos por aplicar sino toda la naturaleza de la política.

Como la ciencia sigue marchando hacia adelante con pasos gigantescos, la administración tiene que organizarse de tal manera que haga posible manejar los asuntos de la sociedad con criterios de hoy y de mañana, y no de ayer y anteayer.

6. *Organismos internacionales*

El crecimiento de organismos internacionales, bilaterales y multilaterales, que operan en el campo de la planificación para el desarrollo, es significativo en la época posterior a la segunda guerra mundial. De hecho, muchos de los planes nacionales surgieron por iniciativa de dichos organismos, cuando al negociarse auxilios externos para fines de desarrollo, se dispuso la presentación de un plan a corto o mediano plazo como condición previa para cualquier acuerdo. En algunos países de poco desarrollo les faltaba la capacidad técnica para elaborar sus propios planes de desarrollo y por consiguiente los organismos internacionales tenían que tomar a su cargo no solamente el escrutinio y la aprobación de planes y

proyectos sino la misma planificación, precedida generalmente por estudios de factibilidad. Es así como algunos "planes nacionales" no eran más que copias de proyectos ofrecidos por organismos extranjeros.

Como es natural, cada uno de estos organismos internacionales tenía su política y sus intereses, que no siempre armonizaban en un ciento por ciento con los intereses de los países involucrados.

Un problema no menos grave se presenta en la aplicación o adaptación de teorías y experiencias foráneas llevadas por organismos internacionales a los países en vías de desarrollo. Es un proceso normal el aprender de otros y tratar de imitar sistemas más avanzados, pero cuando tal proceso choca con instituciones sociales y culturales arraigadas en las tradiciones del país, puede dar resultados negativos. Las instituciones tradicionales pueden desintegrarse sin que se cristalicen nuevas formas sociales suficientemente fuertes para sustituir las antiguas. Otra posibilidad que se presenta muy a menudo es una "convivencia" sin que se logre un verdadero progreso.

Por razones de esta índole, algunos planificadores exigen que se ajuste el ritmo del desarrollo económico a la capacidad de la sociedad para absorber e integrar paulatinamente nuevas formas, si es que el desarrollo las requiere.

De la actitud de los mismos organismos internacionales, de las alternativas por ellos presentadas, depende en un alto grado la decisión formal tomada por los organismos nacionales encargados de la coordinación y la asistencia técnica y financiera del exterior.

La toma de decisiones acertadas se dificulta también por la abundancia de ofertas presentadas frecuentemente por varios organismos internacionales. La proliferación en el campo de la asistencia técnica y económica resulta a veces en una competencia donde "gana" el que ofrece mejores condiciones o programas más atractivos, sin que ello signifique necesariamente una solución óptima a las necesidades del país.

B. LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA PLANIFICACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN

1. *Organismos planificadores*

Por lo general la tarea de preparar el plan nacional de desarrollo está a cargo de una Oficina Central de Planificación. Tal oficina tiene entre sus funciones la recolección de datos, la realización de estudios pertinentes y la formulación de los anteproyectos de un plan comprensivo e integral. En realidad, participan muchos organismos en este proceso y por lo tanto algunos tratadistas prefieren hablar de complejos o sistemas de planificación. Este último concepto rige aun cuando la función de planificar está legal y exclusivamente adscrita a la Oficina Central. La experiencia muestra que la multiplicidad de los organismos involucrados en la planificación no siempre surge de una deficiente distribución de funciones o del recelo interinstitucional sino muchas veces de la dificultad objetiva

de concentrar una obra de tal alcance en un organismo, aunque sea el mejor organizado y con un personal de altísima categoría. La naturaleza del trabajo que abarca casi toda la actividad nacional en los campos económicos no se presta fácilmente a un tratamiento centralizado.

Por consiguiente, encontramos actividades de planificación a escala nacional en las direcciones nacionales de presupuesto, en los bancos centrales, en los ministerios de fomento o desarrollo, en las instituciones financieras, etc. En el nivel sectorial y regional participan los ministerios, establecimientos públicos, departamentos, municipios y corporaciones de desarrollo.

Es particularmente importante el papel que juega el presupuesto como instrumento de planificación. Al adoptar los nuevos sistemas de PPB (en inglés: *Planning, Programming, Budgeting*), el presupuesto deja de ser únicamente un instrumento de control o de manejo y se convierte en un instrumento que facilita la toma de decisiones entre varias alternativas. Los presupuestos multianuales y la utilización de recursos fiscales para regulaciones económicas (en el sentido restrictivo o de incentivos) asimilan aún más el presupuesto a un organismo de tipo planificador.

Las oficinas centrales de planificación que intentaron realizar directamente todos los trabajos de planeamiento nacional, sectorial y regional, prescindiendo de la colaboración de otros organismos especializados, llegaron forzosamente al fracaso. Les faltaba precisamente la especialización y la experiencia para que los planes resultaran prácticos y factibles. Más aún, el celo de los organismos especializados despertaba resistencias tanto durante el proceso de la aprobación como en el de su ejecución. Por consiguiente, la participación de todos los organismos planificadores en la preparación y formulación de los planes nacionales parece ser el camino más aconsejable.

¿Cuál sería el papel de la Oficina Central de Planificación (OCP) en este complejo o sistema de organismos planificadores? Los autores modernos tienden a adscribir a la OCP la función de un organismo coordinador y catalizador.

El sistema anteriormente descrito conviene a un país en donde existan organismos especializados y en donde haya suficiente elemento humano, técnicamente calificado para descentralizar las responsabilidades y dividir los trabajos según las especializaciones. En algunos países en vías de desarrollo no se presentan tales condiciones y, por consiguiente, la centralización es una necesidad, por lo menos temporal, hasta que el desarrollo y la formación de personal técnico permitan una división del trabajo más depurada.

La aprobación formal del plan corresponde a los organismos políticos: el Gabinete de Ministros, el Presidente (en un sistema presidencial) y el Parlamento. No debe considerarse tal aprobación como un acto final que ocurre al terminarse todo el proceso de la formulación. En realidad, los organismos políticos intervienen varias veces durante el proceso de planificación. Esta intervención se realiza en dos formas. Primero, a través de las juntas o consejos directivos que están por encima de los

organismos administrativos. Dichas juntas o consejos son generalmente de carácter político y representan varios grupos interesados en el gobierno, en los partidos políticos y aún en los gremios socioeconómicos.

La segunda forma de intervención política se realiza cuando los anteproyectos se presentan a la consideración del Gabinete y del Parlamento (o ante comités ministeriales y comisiones parlamentarias) en las respectivas etapas de su elaboración. Se considera hasta prudente obtener la aprobación en principio de los planes en sus etapas primarias, para evitar el destrozo de una obra que implica esfuerzos de muchos meses, cuando llega en su etapa final a la mesa de debate político. Además, la complejidad de un plan de desarrollo no permite ajustes parciales en la etapa final sin perjudicar el carácter íntegro e interdependiente de sus partes.

2. *Organismos auxiliares*

Los organismos auxiliares que participan en o contribuyen al proceso de la preparación del plan se pueden dividir en dos clases: *a)* organismos que recogen y suministran datos, y *b)* institutos de investigación científica y tecnológica. Podría decirse que la diferencia entre las dos clases es más de grado que de sustancia; los primeros llegan a realizar algunas investigaciones y los últimos tienen que basar sus investigaciones en datos.

Los datos y estadísticas son la base de toda planificación. Aunque cada OCP tiene (o debe tener) una sección de estadística, sería prácticamente imposible realizar en ella todos los trabajos de recolección, tabulación y análisis de la totalidad de los datos necesarios. Por lo tanto, la OCP no tiene más remedio que acudir a los departamentos nacionales de estadística y a las múltiples unidades de estadística que operan en los ministerios y en casi todos los demás organismos oficiales. Asimismo, la OCP puede utilizar las fuentes de información provenientes de las empresas particulares. Para esto último se requiere una disposición legal especial, cosa existente en la mayoría de los países. Para que las estadísticas se realicen en forma racional y no se desperdicien esfuerzos, se requieren las siguientes medidas:

- 1) Definición exacta de los términos;
- 2) Clasificación unificada de los campos de estudio;
- 3) Normalización de los sistemas, y
- 4) Unificación y simplificación de los procedimientos.

La experiencia muestra que muchas estadísticas de la misma índole se repiten en varias (o para varias) instituciones. Este fenómeno podría evitarse al encargar a un organismo (el más interesado o el de mayor volumen) el hacer estadísticas primarias o básicas y que los demás organismos se limitaran a estadísticas secundarias en sus respectivos campos de especialización. La OCP haría, en este caso, solamente las estadísticas que no se producen en otra parte, o de las cuales no podrían encargarse otros organismos.

Otro principio importante sería recoger la estadística en la fuente y hasta donde sea posible como "producto derivado", o sea como informa-

ción que surge sin esfuerzo adicional durante el proceso de producción (e.g. copias de las planillas de obreros para costos de mano de obra).

Los planeadores observan que a veces es difícil, por las condiciones objetivas de un país, levantar estadísticas exactas, hecho que puede resultar en demoras y hasta en la cancelación de proyectos de desarrollo. Algunos economistas estiman que en países de poco desarrollo las necesidades son muchas veces tan obvias que se podría planear con estadísticas aproximadas y que el perfeccionamiento en este campo no se justificaría.

De la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo ya se habló en la sección anterior. Por lo tanto no requieren justificación las vinculaciones entre los organismos de planificación y los institutos de investigación científica, más que todo en sus aspectos aplicables (ciencia aplicada). Los organismos planificadores podrían aprovechar los resultados de tales investigaciones:

a) Como criterios para evaluar los programas y proyectos presentados por varios organismos interesados;

b) Como indicadores sobre la dirección en que conviene orientar los esfuerzos nacionales.

Cabe decir que actualmente muy pocos países pueden mostrar una buena colaboración entre la planificación nacional y la investigación científica. Al lado de las investigaciones científicas importantes que se están realizando en las universidades y en los institutos especiales, queda lugar en muchos organismos oficiales para trabajos investigativos de menor alcance, similares a los laboratorios que tienen las grandes fábricas. Así algunas Divisiones de Impuestos, Secciones de Investigaciones Económicas (Tributarias) y Ministerios de Salud tienen laboratorios para exámenes de drogas. La vinculación entre tales unidades y la programación de los organismos sectoriales se entiende por sí misma.

3. Grupos interesados

Los fracasos de muchos planes que se elaboraron en el aislamiento del "Olimpo oficial" llevaron a varios países a la conclusión de que hay que hacer participar a los grupos interesados no solamente en la ejecución de los planes sino ya en las etapas de la preparación. Como modelo sirvieron los famosos "Comités de Modernización" en Francia e instituciones similares en los Países Bajos y otros países.

¿Cuál es la bondad de tales instituciones y cuáles son sus peligros?

Los comités permiten, sin duda, una confrontación de varios grupos de presión, a veces opuestos en sus intereses, lo que facilita evaluar en forma más real las fuerzas en la sociedad y los prospectos que pueda tener un proyecto que la Oficina de Planificación quiere lanzar. La experiencia colectiva acumulada en un comité es realmente mayor de la que puede utilizar un grupo de técnicos en una oficina y, por lo tanto, es de esperar que las deliberaciones de un comité lleven a conclusiones más acertadas que las de un organismo oficial. La misma participación de los interesados en las deliberaciones, aun cuando las decisiones posteriores del gobierno no resulten plenamente satisfactorias, sirve para disminuir las

resistencias. Los grupos interesados sienten que se les dio una oportunidad para defender sus puntos de vista y, por el contacto con otros grupos y con los delegados del gobierno, tienden más hacia una actitud responsable que tome en cuenta el interés general.

Por otro lado, al admitir a todos los interesados a las deliberaciones durante la elaboración del plan, se corren algunos riesgos. Hay comités que por su naturaleza tienden hacia compromisos fáciles que a veces no van más allá del mínimo común denominador de todos los interesados. En tal forma se puede diluir mucho el proyecto original y desvirtuarse todo el sentido de un ambicioso plan de desarrollo. Otro riesgo que conviene mencionar surge también de la naturaleza de cualquier comité, es decir, de su inclinación hacia largos debates. La preparación de un plan a largo o mediano plazo toma, de todos modos, muchos meses y a veces años. La introducción del sistema de consultas por comités puede fácilmente alargar este proceso.

Sin embargo y en conclusión de lo dicho anteriormente, puede decirse que las ventajas de los comités superan las desventajas y, por lo general, este tipo de institución sirve para vincular a los grupos interesados en el plan y para orientar a los planeadores hacia decisiones acertadas.

C. LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN

1. *La Oficina Central de Planificación*

La polémica acerca del problema de la participación de la OCP en la ejecución del plan, parece estar agotada. Pocos siguen sosteniendo que la OCP debe ser responsable de la ejecución y prácticamente de dirigir o supervisar proyectos de desarrollo con inversiones públicas. Además, tal fórmula demostró ser inoperante. Ni siquiera una oficina con miles de técnicos y sucursales en diferentes regiones del país podría manejar eficazmente obras que implican conocimientos técnicos muy diversificados y una tremenda capacidad operativa.

Mucho más frecuente es el modelo de una OCP que, además de la elaboración del plan, tenga bajo su responsabilidad el control de la ejecución.

¿Cómo puede realizarse tal control?

Primero con la participación de delegados de la OCP en las juntas directivas de las empresas ejecutoras. De todos modos, tendría que designar el gobierno delegados suyos a las juntas directivas de empresas creadas íntegra o parcialmente con capital nacional. Uno o más de estos delegados, podrían ser designados por la OCP. La efectividad de este sistema de control dependería de las competencias de las mismas juntas directivas y del número de los delegados de la OCP en ellas. Cuando las juntas tienen amplias facultades de carácter administrativo (forma que no debe recomendarse necesariamente) y el número de los delegados de la OCP es suficiente para imponerse, se puede velar por la realización de una política congruente con los objetivos y las estipulaciones del plan.

La participación en las juntas directivas trae consigo algunos inconvenientes, tanto para la OCP como para la misma empresa ejecutora. La actividad en las juntas consume mucho del tiempo de los funcionarios de la OCP y priva a este último organismo de una gran parte de los servicios de sus mejores colaboradores. En una situación de escasez de personal tecnificado no se puede ignorar tal consideración. Además, los delegados de la OCP en las juntas se encuentran en una situación que tal vez podría llamarse "esquizofrenia administrativa"; por un lado, deben representar los intereses de la OCP y por otro, velar por la buena marcha y el éxito de la empresa. Estas dos lealtades no siempre se reúnen.

Otra forma de control es hacer que las decisiones importantes de las empresas (préstamos en el país y aún más en el exterior, emisión de bonos, adquisición de acciones de otras empresas, cambios en las líneas de producción, etc.) dependan del "visto bueno" o de la aprobación de la OCP. Lo único inconveniente en este último sistema es que puede acarrear demoras y así perjudicar los intereses de la empresa.

El papel de la OCP durante la etapa de la ejecución de los planes no debe limitarse a controles de la índole anteriormente descrita. No menos importante es la evaluación de los proyectos en realización para rectificaciones en el plan, si es el caso, y para la elaboración del próximo plan con base en experiencias obtenidas. El instrumento más frecuente para tal objetivo serían los informes de progreso que cada uno de los organismos ejecutores debe rendir periódicamente.

2. *La Dirección del Presupuesto*

En la sección anterior ya se mencionó el presupuesto como instrumento de planificación. Es eminente el papel que juega o puede jugar el presupuesto en la etapa de la ejecución. Los planes anuales u operativos de desarrollo, en lo que se refiere al sector público, deben reflejarse, por lo menos parcialmente, en los presupuestos anuales de inversiones. Si es así, puede la Dirección Nacional del Presupuesto asumir el control de la ejecución de esta parte del plan nacional. Los sistemas de clasificación y presentación conocidos con el nombre de presupuestos por programas, ayudan mucho a la identificación de los proyectos individuales, y los costos "standard" que se utilizan para cada unidad de producción, facilitan la evaluación de las obras y el mantenimiento de la economía y eficacia en las operaciones gubernamentales.

Es evidente el impacto que pueden tener el gasto y el ingreso público sobre la economía nacional y sobre el comportamiento del sector privado. Utilizando el presupuesto nacional de manera flexible se pueden impulsar, frenar o regular actividades económicas y así tratar de mantenerlas dentro del marco de crecimiento previsto en el plan.

De lo anteriormente expuesto, se deduce la importancia de una estrecha colaboración y coordinación entre la Dirección Nacional del Presupuesto y la OCP, tanto en la etapa de la planificación como en la etapa de la ejecución de los programas y proyectos. En la realidad se presentan frecuentemente rivalidades y fricciones entre estos dos organismos. La duplica-

ción parcial de funciones entre ellos es evidente y requiere alguna solución. Una base para tal solución podría ser la distinción entre el presupuesto de funcionamiento y el presupuesto de inversiones. El último, por su relación directa con la planificación, podría elaborarse conjuntamente por ambos organismos (el Presupuesto y la OCP) subordinando, hasta donde sea posible, consideraciones fiscales a los requerimientos del plan.

Sin embargo, persistiría la dificultad de determinar si, por ejemplo, un aumento de gastos por crecimiento regular en el volumen de trabajo debe contabilizarse como gasto de funcionamiento o como inversión.

Otra solución es de índole institucional y tiene carácter más radical. Según ella tanto la planificación como la programación presupuestal deben realizarse en una oficina anexa a la suprema autoridad en la rama ejecutiva del gobierno (el Presidente o el Primer Ministro, según el tipo de administración), dejando al Ministerio de Hacienda únicamente la ejecución presupuestal (o sea el control sobre la ejecución de los presupuestos de funcionamiento y de inversiones).

No es difícil criticar y encontrar fallas en las dos soluciones anteriormente expuestas. Por lo tanto, el tema sigue en debate entre los tratadistas de administración.

3. Los ministerios y departamentos administrativos

Según conceptos teóricos, los ministerios deben limitarse a la fijación de políticas sectoriales y a la programación, coordinación y control de las actividades en sus respectivos campos. Según este concepto, la ejecución de los programas y el manejo de los proyectos individuales debe pasar a organismos descentralizados de orden nacional, regional y local. En la realidad uno encuentra en varios ministerios una mezcla de todas las funciones anteriormente mencionadas. Existen ministerios típicamente operativos, tales como el Ministerio de Obras Públicas o el Ministerio de Correos. Aún más tradicional (y nadie piensa en cambiarlo) es el recaudo de rentas por medio de las dependencias del Ministerio de Hacienda (impuestos nacionales, aduanas).

Distinto es el caso de los así llamados departamentos administrativos. Su creación surgió del concepto de que varios servicios técnicos (y en la mayoría de los casos comunes para el mismo gobierno) no deben estar sujetos a los vaivenes políticos y, por consiguiente, conviene no darles la categoría de ministerios y no incluir sus jefes en los gabinetes. Ejemplos típicos de tales servicios son la Imprenta Nacional, Estadística, Suministros, el Servicio Civil, etc. La misma Oficina Central de Planificación (OCP) obtuvo, en ciertos países, la forma de un departamento administrativo. Es obvio que algunos de dichos departamentos administrativos pueden participar directamente en la ejecución de los planes por tener carácter operativo, por excelencia.

Por estar tan estrechamente involucrados en la ejecución de los planes y programas de desarrollo algunos ministerios y departamentos administrativos establecieron, como dependencias propias, oficinas de coordina-

ción y control de las operaciones. Tales oficinas pueden atender tanto las operaciones directas de los organismos como el mantenimiento de una vigilancia sobre los proyectos contratados o delegados a institutos descentralizados.

Para evitar duplicaciones entre los ministerios y la OCP en el desempeño de la función coordinadora y supervigilante, conviene canalizarla invariablemente a través de los ministerios. En otras palabras, la OCP podría coordinar las actividades de los ministerios y obtener sus informaciones sobre la ejecución de los planes a través de ellos. Tal arreglo requiere, sin embargo, un dominio completo por parte de los ministerios sobre sus respectivos sectores económicos y sociales. La situación actual está lejos de tal ideal y, por consiguiente, la OCP se ve obligada a mantener contactos directos con muchos organismos ejecutivos.

4. Establecimientos públicos y organismos de regulación económica

Dentro de esta clasificación caben tanto los organismos estatutarios (a veces denominados corporaciones gubernamentales) como también las empresas creadas por leyes sobre sociedades. La gran parte de la ejecución de los planes de desarrollo, por lo menos en lo que se refiere al sector público, se encuentra en manos de estos institutos descentralizados. Es un desarrollo natural y, en principio, muy encomiable. Corresponde al principio de la especialización funcional o regional y a la idea de separación entre la formulación y la ejecución de los planes. Además, permite alejar las operaciones de tipo industrial o comercial de intervenciones políticas y de los rígidos controles burocráticos prevalentes en los ministerios. Se esperaba que tales especialización, tecnificación y apolitización iban a contribuir a un mayor rendimiento y eficacia. Estas esperanzas no siempre se han realizado, pero lo que sí ha ocurrido, es el desprendimiento de los establecimientos públicos del control por parte del gobierno nacional. En consecuencia, encontramos muchos establecimientos públicos que no se someten a la política general del gobierno y que no coordinan sus actividades de acuerdo a un plan general y nacional. En el capítulo anterior se mencionaron las juntas directivas de dichos establecimientos públicos como un posible instrumento de coordinación y control. El gobierno puede fácilmente obtener las facultades legales (si no las tiene) para ejercer tal control. Pero el problema de cómo controlar efectivamente, sin perjudicar la autonomía de estos organismos y sin quitarles la agilidad operativa que fue una de las causas de su creación, aún persiste.

La coordinación en la ejecución de los planes se complica por la proliferación de establecimientos públicos que operan sobre los mismos planes, tales como colonización, vivienda, fomento de industrias, etc. Además, se presenta como problema especial el de las corporaciones regionales de desarrollo, que inundan muchos de los campos tradicional y legalmente adscritos a los departamentos y municipios y que no caben dentro de la división administrativa y política del país. Este problema, así como

también el de los establecimientos públicos locales, va a tratarse en la parte siguiente, que versa sobre departamentos y municipios.

Aunque no de la misma forma legal, como en los establecimientos públicos, conviene mencionar aquí los organismos de regulación económica, tales como la Superintendencia de Comercio Exterior, Superintendencia Bancaria, Junta Monetaria, etc. Se les ha confiado la reglamentación y supervigilancia de asuntos relacionados con varios ministerios. Son de hecho una especie de oficinas interministeriales a nivel de ejecución. Como en el caso de los establecimientos públicos resulta difícil, en la práctica, separar la determinación de la política, de la labor de reglamentación y ejecución. Grandes poderes se han concentrado en estos organismos de regulación económica y, en muchos casos, se ha trasladado a ellos el verdadero centro de decisiones, quitando así prerrogativas de los ministerios.

Por consiguiente, la OCP se ve obligada a destacar sus delegados a las juntas de dichos organismos, para mantener alguna coordinación y control sobre asuntos vitales del plan.

5. *Organismos regionales y locales*

A nivel regional y local operan muchos organismos públicos, teniendo que ver casi todos con los planes de desarrollo. Aquí deben mencionarse las oficinas seccionales de los ministerios y de los establecimientos públicos nacionales, los departamentos, los municipios, los establecimientos públicos locales (departamentales y municipales) y las corporaciones de desarrollo regional.

No hay, por lo general, ninguna coordinación entre ellos, y los mismos servicios se vienen prestando, a varios niveles, por muchos organismos. Por el momento, ninguno de los factores mencionados parece ser predominante para asumir el liderazgo e introducir orden y coordinación a nivel local. El eslabón más difícil de esta cadena de organismos locales, parecen ser las oficinas seccionales de los ministerios. Al ser reorganizados y modernizados los departamentos y municipios, podrían, por delegación o contratación, asumir casi todas las funciones ejecutivas de los ministerios a nivel local. Como excepción, podrían mantenerse bajo la supervisión directa nacional, la policía, el recaudo de las rentas nacionales y servicios similares, típicamente nacionales. En forma similar, los establecimientos públicos nacionales podrían operar a nivel local, a través de empresas departamentales o municipales.

El problema fundamental consiste en la naturaleza de algunos planes de desarrollo regional que no caben dentro de los límites geográficos de los departamentos (trazados muchas veces según criterios políticos o étnicos, pero no económicos). El municipio, aunque más homogéneo, de todo punto de vista, es demasiado pequeño para planes modernos de desarrollo. La solución ideal sería la creación de regiones económicas con sus respectivas corporaciones de desarrollo. Las corporaciones asumirían la responsabilidad ejecutiva de tales proyectos, que por su tamaño o vinculación con otras obras, no podrían adscribirse a los departamentos

o a los municipios. Los gobiernos departamentales y municipales tendrían representación en las juntas directivas para velar por sus intereses y ejercerían un control público sobre las corporaciones. Tal arreglo sería también conveniente para la OCP, la cual mantendría contactos con unas pocas corporaciones grandes, en lugar de tener que ver con una multitud de instituciones pequeñas.

6. *Gremios particulares*

Se han mencionado ya los gremios particulares (“gremios socioeconómicos”, “grupos interesados”). Su papel durante la ejecución de los planes, en lo que se refiere al sector privado, puede ser también de importancia, más que todo, como foros para la evaluación de los resultados, estudio de quejas y objeciones y, eventualmente, para deliberaciones sobre rectificaciones que se requieran en el plan. Los gremios particulares tienen sus fuentes de información y sus contactos formales e informales con las empresas privadas, que a veces orientan mejor a la OCP que las propias estadísticas oficiales y que los datos obtenidos por canales regulares de información e inspección.

El papel de los gremios aumenta cuando los sectores económicos o sociales que ellos representan están bien organizados y unificados y cuando el carácter representativo de los gremios no despierta dudas. Es así como la OCP, en varios países, logra mantener contactos más fructíferos con las federaciones de sindicatos o con las asociaciones de industriales, que con representantes de los pequeños agricultores. Los últimos, por lo general, no suelen organizarse bien y si tienen un órgano representativo, no siempre goza de suficiente autoridad interna para ejercer con eficacia su influencia sobre los organismos gubernamentales.

Es ya una práctica bastante establecida en varios países el dar participación a los gremios particulares, en calidad de representantes de grupos interesados, en las misiones comerciales que van al exterior en busca de mercados o créditos para inversiones.

Aún más frecuentes son los contactos directos de los gremios particulares por su propia cuenta, pero con la aquiescencia de los organismos gubernamentales respectivos, con gremios nacionales o internacionales, en congresos, conferencias o simplemente negociaciones comerciales. Es de interés para la OCP activar los gremios particulares en este sentido, orientándolos hacia el interés nacional y coordinando tales esfuerzos con esfuerzos similares en otros sectores, para que la totalidad de las iniciativas armonice bien con la política general del plan.

D. EL DIÁLOGO SOCIAL

1. *La importancia del diálogo social*

De lo expuesto en las secciones anteriores, se podría deducir que el problema fundamental del planeamiento no es la falta de técnicas ni de técnicos en la materia, ni tampoco la escasez de recursos, y ni siquiera

la debilidad del mecanismo administrativo involucrado, sino la dificultad de lograr una coordinación y una colaboración entre los organismos oficiales y no oficiales, en todas las etapas de preparación y ejecución del plan. Este ambiente de coordinación y colaboración facilitaría lo que algunos planeadores franceses llamaron "el diálogo social".

La iniciativa para realizar el diálogo social podría salir de cualquier parte, pero no cabe duda de que la OCP y los demás organismos oficiales participantes en el plan contribuirían mucho a tal objetivo, al comportarse en la forma que se ha insinuado anteriormente. La misma coordinación elevaría la capacidad operativa de todos los participantes en el proceso, disminuyendo duplicaciones y superposiciones, reduciendo conflictos y fricciones y reuniendo los esfuerzos que, por separado, difícilmente lograrían los objetivos comunes.

El imperativo del "diálogo social" surge de la convicción de que, en realidad, en el proceso de planeamiento no existe un centro de decisiones, aunque podría aparecer así según las disposiciones legales. En cada organismo interesado o vinculado, ya sea oficial, semioficial o particular, se están tomando constantemente decisiones que pueden tener algún impacto sobre el porvenir del plan. Tratar de poner a todo el mundo de acuerdo y eliminar los intereses particulares sería superhumano y utópico, pero buscar el común denominador y reconciliar posiciones conflictivas (por error o malentendimiento de la situación), sí parece ser, dentro de lo posible, una solución para una política real.

La creencia en la efectividad del "diálogo social" tiene sus raíces en la teoría de que una confrontación de las partes en una disputa, en ciertas condiciones, llevar a entendimiento y reconciliaciones.

¿Cuáles serían las condiciones para que el "diálogo social" diera resultados positivos?

2. Las condiciones para un diálogo social

La confrontación en sí no asegura de ninguna manera una reconciliación o un entendimiento. Algunos foros internacionales pueden servir como buena ilustración de las confrontaciones que resultaron de choques fuertes entre las partes en pugna y que no llevaron a ninguna disminución de tensiones.

La condición básica para que el "diálogo" tenga éxito es la sinceridad de las intenciones por parte de los iniciadores. La historia abunda en ejemplos de instituciones de consulta o deliberación, que fueron creadas únicamente para cumplir con una apariencia o para responder forzosamente a una presión popular.

El engaño se descubre rápidamente, destruyendo la moral en el cuerpo que se ha creado y dificultando cualquier futuro ensayo de hacer lo mismo con mejores intenciones.

Otra condición sería la de hacer participar, hasta donde sea posible, a todos los interesados o a sus representantes. En caso contrario, los que quedan por fuera van a sentir un fuerte resentimiento y van a hacer lo posible para que el "diálogo" fracase, demostrando así que sin ellos

no se llegará a un arreglo. Naturalmente, el diálogo no debe necesariamente llevarse a cabo en forma colectiva y si se dificulta una reunión de todos los interesados, podría el organismo coordinador (siguiendo el verdadero sentido de la palabra "diálogo"), realizar consultas separadas con cada una de las partes.

La forma de los encuentros influye en el éxito o fracaso. Reuniones masivas de cientos de personas pueden servir bien para dar publicidad a los voceros oficiales o al organismo que representan, pero los demás participantes, al no tener oportunidad de expresarse, van a verse poco obligados a obedecer las resoluciones, aunque sean tomadas por mayoría de votos.

Finalmente, los iniciadores del encuentro deben demostrar en sus actuaciones posteriores que han tenido en cuenta las resoluciones tomadas o, por lo menos, dar oportunamente explicaciones satisfactorias por haberse visto obligados a prescindir de ellas.

3. *Instrumentos de coordinación y negociación*

La coordinación es tal vez una de las funciones más difíciles en la administración. Requiere una abnegación por parte de los involucrados, porque les resta libertad de acción y les obliga a tener en cuenta los planes ajenos antes de tomar alguna decisión. El proceso de coordinación puede ser largo y complicado, resultando así demoras para las operaciones de todos los organismos involucrados.

Por consiguiente, pocos van a coordinar sus actividades con otros, sin que haya algún estímulo para ello.

El primer estímulo sería la misma disposición legal que obligue a los organismos planeadores y ejecutores a acudir a los mecanismos de coordinación con las partes interesadas.

Otro estímulo, quizás más efectivo, sería adscribir a las instituciones coordinadoras algunas facultades tales como dar el visto bueno a peticiones, conceptuar sobre proyectos de ley, decretos y reglamentaciones. Tales facultades fortalecerían la institución y atraerían a los interesados a participar en sus deliberaciones, ejerciendo así su influencia sobre sus actividades y al mismo tiempo creando condiciones para coordinación de los esfuerzos.

El más alto nivel de coordinación lo tienen los comités ministeriales, en los cuales algunos ministerios, en campos muy relacionados (por ejemplo, los ministros "económicos", de Hacienda, Fomento, Agricultura, etc.) a veces por delegación expresa del gabinete, asumirían la responsabilidad de resolver problemas comunes.

Un instrumento similar serían los comités interministeriales a nivel técnico (compuestos por altos funcionarios de los ministerios interesados), que se ocuparían del desarrollo de algunas políticas establecidas por los ministros, p.ej., en el campo de la reglamentación de importaciones. Es en estos comités interministeriales donde se han desarrollado algunos organismos reguladores, tales como la Superintendencia de Importaciones. Aunque adscritos a un ministerio y primordialmente con carácter coor-

dinador, estos organismos reguladores asumieron cada vez más facultades, que les convirtieron de hecho en institutos descentralizados bastante autónomos y comparables con establecimientos públicos.

Una institución bastante popular que, entre otras cosas, puede servir como instrumento de coordinación, son los Consejos Asesores establecidos al lado de muchos organismos oficiales. Estos consejos, aunque sin poderes decisorios, al crear la oportunidad de encuentro entre varios grupos interesados, facilitan entendimientos y acuerdos.

Para terminar esta lista, podríamos decir que las mismas juntas directivas de los establecimientos públicos, por su composición con delegados de varios organismos interesados, también sirven como instrumentos coordinadores.

En casos excepcionales y por tiempo limitado, puede el gobierno nombrar una persona como coordinadora, para tratar de reconciliar varios organismos que operan en campos relacionados y ponerlos de acuerdo.

Como ya hemos dicho, la Oficina Central de Planeación está concebida en varios países como organismo con carácter primordial de coordinación. Sin embargo, conviene a la OCP aprovecharse también de cualesquiera otros organismos coordinadores, bien sea por intermedio de sus delegados en ellos o simplemente utilizando sus "buenos oficios" cuando una intervención directa parezca no resultar.

MECANISMOS PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE PLANES

por *Jozef Pajestka*^{*}

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto exponer algunas observaciones sobre planificación y los mecanismos de planificación, que pueden tener utilidad para elevar la eficiencia de la planificación en algunos países en vías de desarrollo. Estas observaciones y conclusiones se basan mucho en la experiencia en planificación de los países socialistas de Europa oriental, sin pretender describir esa experiencia, sino extraer de ella algunas conclusiones que tal vez tengan significación más amplia.

A. LA FORMULACIÓN DE PLANES FRENTE A LA EJECUCIÓN DE PLANES

Las naciones en vías de desarrollo que en los últimos años han recurrido a la planificación como medio para alcanzar mejores resultados en el desarrollo económico y social muestran una gran discrepancia entre planes y realizaciones. Parece necesario entonces hacer ahora mayor hincapié en los problemas de la ejecución de planes que en los métodos y técnicas de planificación.

Cabe recordar, sin embargo, que por justificado que esté el dar importancia a la ejecución de planes, el mejoramiento de la eficiencia de la planificación depende en gran medida de los procedimientos de formulación de tales planes.

Los requisitos para una planificación eficiente residen tanto en las medidas para su ejecución, como en los métodos y procedimientos de planificación. Los problemas que plantea la ejecución de planes tienen grandes repercusiones en la formulación de los mismos, y viceversa. Los métodos y procedimientos de planificación, por lo tanto, deben considerarse también desde el punto de vista especial de su efecto en la eficiencia de la planificación.

La ejecución de planes puede concebirse como vinculada a los objetivos (realización de los objetivos), y en este caso el problema reside en adecuar las medidas a los objetivos, lo que abarca dos elementos:

- 1) Concepción de medidas concordantes con los objetivos,¹ y
- 2) Conformidad de la acción real con la acción prevista.

^{*} Documento ST/ECLA/Conf.30/L.15.

¹ Se entiende por medidas concordantes las que son adecuadas para lograr los resultados que se esperan (los objetivos).

El fracaso en la ejecución de planes puede deberse a la aplicación de medidas erróneas, en especial a la falta de coherencia entre las medidas y los objetivos, a deficiencias de la acción real o a ambas cosas a la vez.

Se puede utilizar también un concepto más restringido de la ejecución de planes. Podría suponerse que el problema señalado en primer lugar debería ser resuelto por la planificación propiamente dicha, en tanto que el problema señalado en segundo término sería propiamente un problema de ejecución. La definición de las medidas de política sería entonces una función del planeamiento propiamente dicho, que se realizaría en el proceso de formulación de los planes. Por lo tanto, la planificación incluiría el planeamiento de las medidas de política, es decir, el *planeamiento de la ejecución de los planes*. Si adoptamos este supuesto, quedaría en claro que una planificación adecuada es de primordial importancia tanto para la ejecución de planes como para una planificación eficiente, aseveración sin duda verdadera y que debe recalcar. Sólo faltaría entonces la acción real, que para tener éxito, ha de ser bien planificada.

Las dos definiciones anteriores pueden tener utilidad conceptual; sin embargo, cabe señalar que ninguna de las dos corresponde cabalmente al uso que se da en la práctica al término "ejecución de planes".

Según el carácter y alcance de la planificación, las medidas de política se exponen en el plan con un alcance más o menos amplio, y se formulan en forma más o menos operativa. Cuando en el plan no se exponen todas las medidas de política que es preciso adoptar, cabe suponer que se formularán en la etapa de la ejecución. Así, por ejemplo, la política de precios puede definirse en los planes o definirse y aplicarse en el proceso de ejecución de los mismos. Son muchas las medidas de política que pueden, ya sea incluirse en la planificación misma o bien definirse en el proceso de ejecución.

Al respecto cabe observar que generalmente la eficiencia de la planificación se eleva en relación directa con el grado de consideración y definición de las medidas de política en el proceso de formulación; pero que, sin embargo, no es posible y a menudo no es deseable que se definan todas ellas en este proceso. Incluso en sistemas de planificación muy completos, como los de los países socialistas, parte de las medidas de política aparecen en los planes, en tanto que otra parte importante de ellas se define en la fase de la ejecución.

De las consideraciones anteriores se desprende que el término "ejecución", y aún más el término "ejecución de planes", pueden tener varios significados diferentes. De ellos cabe señalar especialmente:

- 1) La realización de objetivos, que incluye tanto la planificación de las medidas de política como la acción ejecutora;
- 2) La ejecución propiamente dicha, que incluye solamente la acción ejecutora, y
- 3) La ejecución de los planes, que incluye a 2) y que determina en cierto grado las medidas de política.

Me inclino a creer que el problema crucial de la eficiencia de la planificación no es la de la "formulación de planes versus ejecución de planes".

El problema crucial para lograr una planificación eficiente es el de adecuar las medidas a los objetivos. Esta adecuación debe lograrse a través de la planificación y de la acción real.

Las experiencias de desarrollo económico muestran que, mientras más activa sea la planificación (es decir, mientras mayores sean los cambios y transformaciones que se desea efectuar en el ingreso, el empleo, las estructuras socioeconómicas, etc.) mayor es la necesidad de adoptar medidas de política.

Los planes que sólo buscan prolongar tendencias existentes no requieren muchas medidas de este tipo, a menos que se prevean grandes cambios en el medio. Pero si los planes apuntan, entre otras cosas, a acelerar el crecimiento, a transformar las estructuras, a equiparar la distribución del ingreso y las oportunidades, parece imposible lograr estos objetivos sin aplicar las medidas de política adecuadas. Este último caso nos interesa especialmente. Es de conocimiento común que las naciones en vías de desarrollo necesitan una planificación activa, en el sentido que se le ha dado aquí a este término; el problema está en hacer que la planificación activa sea a la vez una planificación eficiente.

La capacidad para aplicar las medidas de política que requiere una planificación activa difiere mucho de un país a otro. La experiencia histórica muestra que el medio político e institucional influye fuertemente en la capacidad para aplicar medidas de política que permitan alcanzar los objetivos establecidos por los países en vías de desarrollo, y por lo tanto, en la eficiencia del planeamiento. No hay escapatoria a esta conclusión. El perfeccionamiento de los métodos de planificación y de las técnicas de ejecución no son sustituto de las condiciones políticas e institucionales indispensables para planificar con eficiencia.

La discrepancia entre los planes y las realizaciones que se observa en muchos países se debe principalmente a deficiencia del medio social y político, y este mal no puede remediarse recurriendo a nuevos métodos de planificación o haciendo más hincapié en las técnicas de ejecución.

Desearía subrayar aquí la importancia de las relaciones políticas y sociales y del marco institucional para el éxito del desarrollo y la eficiencia de la planificación en todos los países del mundo, incluidos los socialistas. Como es natural, la situación varía mucho en las distintas partes del mundo. En algunos países los obstáculos políticos y sociales pueden condenar a la planificación a una impotencia casi total. En otros, tales obstáculos coartan en distintos grados el desarrollo óptimo posible en las condiciones económicas existentes, tanto internas como externas.

No se pretende aquí analizar las reformas de las estructuras políticas y sociales y de las instituciones que facilitarían o harían posible una planificación eficiente. Se desea más bien mostrar la forma en que los métodos y procedimientos de planificación pueden mejorar la eficiencia de la misma, siempre que existan algunas condiciones políticas e institucionales mínimas. El alcance de estas consideraciones sin duda es limitado, pero de ellas pueden derivarse algunas conclusiones útiles de carácter práctico.

B. MEJORES PROCEDIMIENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA ELEVAR SU EFICIENCIA

Dadas las condiciones políticas y sociales favorables, la eficiencia de la planificación puede elevarse considerablemente aplicando las siguientes medidas:

- 1) Participación activa de los dirigentes (*policy-makers*) en el proceso de elaboración de planes;
- 2) Participación amplia en este proceso de las distintas organizaciones y grupos sociales, etc.;
- 3) Apoyo popular amplio al plan.

Para aplicar las medidas indicadas se necesita ante todo comprender adecuadamente el papel y el carácter del proceso de planificación. La formulación de planes no debe concebirse como un mero proceso analítico destinado a encontrar las modalidades de desarrollo más viables y adecuadas, sino como un auténtico proceso social en el que intervienen diversas instituciones y fuerzas económicas y sociales, etc. Por ser el resultado final de este proceso, los planes de desarrollo derivan entonces de una suerte de mecanismo social concebido con el propósito de planificar.

Se ha visto que una organización y orientación adecuadas del proceso de desarrollo pueden influir mucho en la planificación, y especialmente en la ejecución de planes, y pueden elevar marcadamente la eficiencia del sistema de planificación.

Con la excepción de los países socialistas y de Francia, las naciones han prestado poca atención al problema de organizar el proceso de planificación. Muchos de los teóricos y de los planificadores prácticos han preferido dedicarse a los sistemas de análisis económico cuantitativo. Convendría hacer mayor hincapié en los problemas que plantea el proceso de planificación, en sus aspectos sociológicos, orgánicos y metodológicos, lo que tendría especial utilidad para los países en vías de desarrollo.

La planificación a nivel nacional es esencialmente la planificación *de* la política económica y social nacional *para* la política económica y social nacional. A ella corresponde establecer los objetivos y medidas de la política nacional. Sin embargo, ésta es más bien una exposición de principios que de realidades, pues existen "planes" que son cualquier cosa menos directrices de política, y que contienen muchas cosas, pero omiten una formulación clara de las políticas recomendadas. Evidentemente, esta situación es indeseable e irregular. Como corolario de lo anterior, podría pensarse que los dirigentes deberían ser los propios planificadores. Pero como el proceso de planificación tiene muchos aspectos, lo que cabe aseverar es que los dirigentes deben participar activamente en el proceso de planificación.

Los dirigentes suelen tener una participación insuficiente en el proceso de planeamiento, prefiriendo dejar estos asuntos en manos de los expertos en planificación. Sucede a veces que el plan viene a representar las opiniones de los expertos más que las opciones políticas, con lo cual la política tiende a desarrollarse siguiendo líneas propias y sin servirse de las

ventajas que ofrece la planificación. Así, la planificación se hace ineficiente y la política no se planifica.

El proceso analítico de la planificación es siempre un proceso de aprendizaje para todos los que participan en él. Los dirigentes deben aprovechar esta oportunidad, pues sólo participando activamente en el proceso de planificación pueden comprender cabalmente los problemas sociales y económicos del desarrollo en forma que les permita tomar decisiones políticas correctas. Por ello, los métodos y procedimientos de planificación deben permitir el aprendizaje a través de la planificación.

A la luz de la experiencia de varios países, la participación activa de los dirigentes en el proceso de planificación es condición primordial para establecer relaciones adecuadas entre ellos y los expertos en planificación. A esto cabe agregar la necesidad de un lenguaje común entre las dos partes para lograr un diálogo satisfactorio, así como la importancia de que cada una de ellas guarde su propio lugar en el proceso.

Para que la participación de los dirigentes en el proceso de planificación sea viable y eficaz, es preciso:

1) que los dirigentes conozcan las interdependencias del desarrollo, sus factores sociales y económicos y en especial, las relaciones recíprocas entre los objetivos de política y las medidas de política;

2) que ellos comprendan la lógica general de los métodos que se aplican en la planificación, sin necesidad de interiorizarse en sus detalles, y

3) que el proceso de planificación ayude a adoptar decisiones, y que las funciones de la decisión de política se hallen incluidas en el procedimiento de planificación.

Es evidente que las técnicas y procedimientos de planificación de muchos países en vías de desarrollo no toman en cuenta las necesidades indicadas. Así, las técnicas de planificación suelen exponerse de manera incomprensible para el lego, o se tiende a aplicar modelos de planificación que hacen caso omiso de la función de decisión, o la incluyen en forma que no sirve a los dirigentes. Esta situación obstaculiza la participación de estos últimos en el proceso de planificación y por lo tanto, merma la calidad y eficiencia de la planificación.

Para que el diálogo entre dirigentes y expertos sea satisfactorio, ambas partes deben comprenderse y conservar su lugar (por ejemplo, en el proceso de planificación). Por lo tanto, parece justificada la siguiente propuesta: las técnicas y procedimientos de planificación deben concebirse en forma que permita que los dirigentes tomen parte activa en el proceso de planificación. Aunque esto puede parecer una verdad evidente de por sí, su importancia y repercusiones son grandes.

De la proposición anterior derivan algunas conclusiones prácticas, entre ellas las siguientes:

1) Los métodos de elaboración de planes deben ser lo más simples posible y debe evitarse cualquier complejidad innecesaria. Toda persona instruida sin conocimiento especial de las técnicas de planificación debería poder seguir la argumentación que fundamenta las soluciones principales ofrecidas en el plan.

La experiencia enseña que hasta los problemas más graves que plantea la planificación del desarrollo por lo general pueden comprenderse sin necesidad de análisis cuantitativos muy elaborados. Tales análisis, evidentemente, sirven a los expertos como instrumento analítico, pero no es necesario aplicarlo a los problemas de planificación.

Deberá tenerse especial cuidado al introducir modelos matemáticos de programación. Los modelos matemáticos que entregan la solución final para el plan en forma ininteligible (a veces hasta para los expertos) jamás deben utilizarse como base del diálogo entre los expertos y los dirigentes. Su utilidad como instrumento analítico auxiliar es otra cosa. Pero el plan no debe producirse como un *deus ex machina*, sino prepararse en forma totalmente comprensible.

La inclinación a dominar los métodos y técnicas de planificación es digna de encomio, pero debe tenerse presente que los métodos mejores no son siempre los más nuevos o los más en boga. Es esencial que los métodos de planificación sean viables y eficaces en el medio donde deberán aplicarse, y éste es uno de los criterios más importantes para seleccionar métodos de planificación.

2) Una de las tareas principales de los expertos en planificación es la de definir las opciones cruciales de la política de desarrollo. Estos problemas deberían ser tema de diálogo entre los expertos y los dirigentes.

Los expertos en planificación deberían estar provistos de métodos y enfoques del desarrollo que les permitiesen seleccionar los problemas de opción, y presentar todos los elementos necesarios para decidir correctamente; pero la experiencia muestra que no siempre están bien preparados para satisfacer estas exigencias. El enfoque "contable" de la planificación, de gran aceptación entre los planificadores, suele ser especialmente incapaz de identificar bien las opciones cruciales de política. Esto es comprensible, puesto que los modelos formales de planificación son muy similares en el mundo entero, y en cambio las condiciones socioeconómicas reales son muy diversas.

Al parecer, para cumplir con esta tarea satisfactoriamente, los expertos en planificación general deberían ocuparse menos de los modelos formales de coherencia y centrarse en la diagnosis socioeconómica y en consideraciones estratégicas.

3) La planificación de la política de desarrollo es primordialmente una planificación de las medidas de política, cosa que los expertos en planificación suelen olvidar.

La coherencia entre los objetivos de la política y las medidas de política es una condición importantísima para que la planificación sea eficiente. Esta coherencia del plan de desarrollo difícilmente se logra a través de verificaciones formales de la coherencia de las variables del plan. Más importante que las técnicas de programación es la comprensión real, entre otras, de las condiciones sociales, políticas y económicas y de las actitudes, campo en el que los dirigentes posiblemente tienen un mayor conocimiento y argumentos más sólidos que los planificadores. Tal

vez esta sea una de las razones por las cuales los expertos se retraen a veces de este tema y recurren a expedientes formales.

Falta un lenguaje común entre los dirigentes y los expertos en planificación cuando los primeros hablan de medidas de política y los segundos de modelos. Es preciso encontrar un idioma común a ambas esferas.

Las medidas de política deben ser asunto de gran interés para los expertos en planificación. Los principales problemas de opción de la política de desarrollo deberán buscarse ante todo en este campo, y transformarse en principal tema del diálogo entre dirigentes y expertos en planificación.

4) Es aconsejable organizar el proceso de planificación en etapas. Este procedimiento ofrece las siguientes ventajas:

a) Incorpora a los dirigentes al proceso de planificación, exigiéndoles que tomen posiciones con respecto a las "versiones" siguientes del plan. Esto significa que la función de decisión queda incorporada al procedimiento de planificación;

b) Permite el desarrollo paralelo del proceso analítico de planificación y del proceso de decisión: ambos pasan de los problemas estratégicos más generales a los problemas más detallados. Se ha visto que esta forma de formular los lineamientos de política es más útil para los dirigentes y los analistas;

c) Asegura una cooperación real de los dirigentes y los expertos en el proceso, y facilita sus relaciones;

d) Permite que todos los que participan en él aprendan a través de la planificación.

Las soluciones específicas para la "planificación en etapas" pueden y deben concebirse de manera que faciliten la cooperación entre los distintos participantes, y en especial entre los dirigentes y los expertos.

La planificación que se limita sólo a las actividades de un organismo central seguramente será insatisfactoria. Tales organismos suelen tener información insuficiente, a veces adolecen de falta de iniciativa, y suelen no hallarse en situación de considerar adecuadamente las tendencias sociales y económicas reales. Por esto, muchos países organizan la planificación de manera que puedan tomar parte activa en ella diversas organizaciones económicas, organismos, etc. Este es un principio básico de la planificación en los países socialistas, y se aplica también en Francia y, en alguna medida, en varios países en vías de desarrollo.

Los siguientes argumentos parecen apoyar el concepto de un proceso de planificación con múltiples participantes:

1) En la formulación de planes debe aprovecharse todo el conocimiento económico, social, tecnológico, acumulado por diversas organizaciones, institutos de investigación, etc. La organización del proceso de planeamiento debe mirarse como una manera de incorporar el conocimiento, la experiencia y el trabajo conceptual de distintas organizaciones e individuos al esfuerzo común de encontrar las mejores modalidades de desarrollo económico y social del país. Esto tiene especial importancia en

países con un organismo central de planificación nuevo y que, por lo tanto, suele ser débil y carecer de personal adecuado.

2) Las distintas organizaciones y organismos incorporados al proceso de planificación no sólo aportan conocimientos e informaciones útiles para la formulación de planes. Tienen también sus propios puntos de vista, tendencias y criterios, que el organismo central de planificación deberá conocer, pues se harán sentir e influirán al ejecutarse los planes.

Los diversos participantes en el proceso de planificación opinan respecto a la viabilidad o conveniencia de determinadas acciones de desarrollo, basándose en sus propios criterios e intereses y en la información de que disponen. El proceso de planificación que se organiza como una suerte de conversación entre los distintos participantes, y particularmente entre el organismo central de planificación, de una parte, y los diversos sectores y regiones, de otra, ofrece ventajas especiales, pues se convierte en un proceso de influjo recíproco. En este proceso y a través de él, el organismo central de planificación puede influir fuertemente en los otros participantes, informándoles acerca de las perspectivas y estrategias de desarrollo general, y persuadiéndolos de aceptar las modalidades que favorezcan el interés nacional. Naturalmente, a menudo las opiniones sectoriales o regionales no se dejarán influir por los organismos centrales. Es lo que suele suceder cuando las diferencias de opinión reflejan divergencias reales de criterios e intereses. Para los fines de la planificación central, es importante conocer tales casos, pues ellos señalan dónde es preciso efectuar cambios para lograr el desarrollo deseado. Todo esto tiene gran importancia en la planificación de las medidas de política (para la aplicación de instrumentos económicos, la adopción de nuevas soluciones institucionales, etc.).

3) La incorporación de diversos organismos y organizaciones en el proceso de formulación de planes ayudará a lograr la aceptación del plan. Este argumento no necesita comentarios.

4) La colaboración del organismo central de planificación con los distintos participantes en la formulación de planes ayuda a enseñar a dichos participantes a pensar en términos macroeconómicos y de desarrollo, y a comprender mejor los intereses nacionales. Este es otro aspecto del aprendizaje a través del proceso de planificación.

Los argumentos expuestos muestran que organizando adecuadamente el proceso de planificación, puede mejorarse tanto la calidad como la eficiencia de la planificación, cosa que la experiencia confirma ampliamente. Como se dijo antes, para ello es preciso establecer un mecanismo especial de planificación, tarea difícil y delicada que entraña muchos problemas económicos, sociales y políticos. A menudo es preciso crear nuevas organizaciones, lo que plantea problemas diferentes de los que surgen al elaborar los métodos de análisis cuantitativos para los fines del desarrollo.

C. MECANISMO DE PLANIFICACIÓN GENERAL.²

La experiencia enseña que la planificación en escala nacional necesita de un mecanismo técnico adecuado. La función de planificación generalmente recae en algún tipo de organismo especializado, cuya naturaleza, ubicación dentro del mecanismo gubernativo, funciones y reglas de funcionamiento, influyen decididamente en la calidad y la eficiencia de la planificación. Sobre este punto existen variadas experiencias. Entre las soluciones adoptadas por muchos países, merecen considerarse las siguientes:

1) Encomendar las funciones de planificación, sobre una base especial, a algún grupo independiente de expertos (por ejemplo, de una organización internacional);

2) Encomendar las funciones de planificación a alguno de los ministerios existentes;

3) Crear un ministerio de desarrollo encargado del presupuesto de desarrollo (que se separa del presupuesto ordinario) y dedicado al mismo tiempo a las funciones de la planificación del desarrollo;

4) Creando un ministerio especializado de planificación, y

5) Creando un organismo especializado de planificación de carácter asesor, dependiente de la autoridad ejecutiva máxima (el consejo de ministros, el primer ministro, el presidente).

Como sucede con muchas de las soluciones administrativas, no puede decirse categóricamente cuál de ellas es la mejor en todas las circunstancias. El arte de la administración, que busca alcanzar los mejores resultados a través de la organización de las actividades humanas, tiene que suponer que los seres humanos son el elemento más importante de la eficiencia. Sin embargo, si tomamos el supuesto *caeteris paribus* con respecto a la distribución del factor humano (es decir, suponiendo ante todo que las diversas posibilidades optativas no afectan a la disponibilidad ni a la selección de expertos y de líderes), cabe formular las siguientes observaciones acerca de las soluciones dadas al problema de establecer un organismo nacional de planificación.

a) La planificación de la política nacional de desarrollo es función y responsabilidad del gobierno y, por lo tanto, debe efectuarse en el marco del mecanismo gubernativo y por un organismo gubernamental. El empleo de un grupo independiente de expertos para este fin no puede ser satisfactorio como solución permanente. La evidencia empírica muestra que la planificación independiente de la decisión política no puede ser eficiente. Esta solución institucional hace muy difícil el diálogo válido y provechoso entre expertos y dirigentes, condición indispensable para lograr una planificación eficaz.

Evidentemente, es aconsejable que en todos los países haya investigación independiente del desarrollo socioeconómico, tanto cuantitativa como cualitativa, la que debe y puede usarse para los fines de la planificación.

² Por mecanismo de planificación general se entiende el mecanismo para planificar en el plano nacional o central, distinto del mecanismo de planificación sectorial o de otra planificación de alcance limitado.

Sería extremadamente útil que algunos de los centros independientes de investigación propusieran estrategias optativas de desarrollo. Sin embargo, ningún grupo independiente de expertos puede sustituir al organismo de planificación del gobierno. La experiencia demuestra que mientras mejor y más vigorosa sea la oficina de planificación, más favorables serán las condiciones para utilizar la investigación independiente del desarrollo con fines de planificación.

b) A la larga, nunca ha resultado viable asociar las funciones de planificación general a algún mecanismo administrativo sectorial dentro de un ministerio. Al combinar así elementos tan heterogéneos, una de las partes se ve menoscabada, y ésta generalmente es la planificación, por ser más nueva, más difícil y más polémica.

c) Aunque los argumentos que se oponen a la solución señalada en 2) también se aplican, guardadas las diferencias respectivas, al caso 3), esta última solución merece analizarse más detenidamente.

Suele considerarse aconsejable dotar al organismo planificador, con frecuencia falto de personal e influjo por ser nuevo, de algún poder e influencias reales; se fortalece así la posición de dicho organismo y el influjo de la planificación en la política económica. Conviene tener presente que dando ingerencia al organismo planificador en el presupuesto de desarrollo se ayuda a lograr este efecto.

Si en determinadas circunstancias se ve que la influencia del organismo de planificación puede reforzarse mejor permitiéndole intervenir en el presupuesto del programa de desarrollo, tal vez se justifique hacerlo. Sin embargo, esta solución no debe considerarse un modelo ni una respuesta institucional permanente. Se sabe por experiencia que el desempeño de las funciones técnicas vinculadas al financiamiento y ejecución del presupuesto de desarrollo puede dañar gravemente el éxito de las funciones básicas de planificación. Por lo tanto, parece conveniente buscar otros medios para dotar al organismo de planificación de la debida influencia.

d) La planificación en escala nacional es por naturaleza una función de la autoridad ejecutiva general. En relación con los distintos organismos gubernamentales (ministerios u otros organismos sectoriales semejantes), es una función de orientación y coordinación generales de actividades. Así, no es necesariamente una solución óptima que la función general de planificación corresponda a un organismo similar a los de los ministerios sectoriales. Suele aceptarse que los ministerios tienen igual categoría en el gobierno, y que por lo tanto es difícil que uno de ellos desempeñe funciones de orientación general. No es que esta solución no sea viable, sino que en muchos casos no resulta la más adecuada.

e) De las consideraciones anteriores se desprende que la solución institucional ofrecida en 5) puede ser más satisfactoria, pues puede contribuir realmente a elevar la eficiencia de la planificación, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

El organismo de planificación tiene posición y capacidad de liderazgo como para influir realmente en las decisiones de política, y a través de ellas, en las actividades de los organismos de gobierno;

Está bien dotado de expertos imparciales e imaginativos;

Permite entablar relaciones adecuadas (diálogo) con los dirigentes e incorporarlos al proceso de planificación.

Se ha visto que la creación de un comité de alto nivel (encabezado por políticos de alta categoría) que trabaje con el grupo de expertos del organismo de planificación en la esfera operativa es con frecuencia una solución institucional adecuada que facilita el cumplimiento de algunas de las condiciones mencionadas.

Las funciones siguientes se consideran generalmente como las básicas del organismo central de planificación: 1) elaborar los planes de desarrollo; 2) seguir la realización de los planes, y 3) organizar el proceso global de planificación. Los distintos países hacen hincapié en diferentes funciones, y aunque el punto 1) se considera siempre una tarea básica del organismo planificador, no siempre se concede al punto 2) suficiente atención, y el punto 3) suele dejarse totalmente de lado.

Comúnmente, la elaboración del plan de desarrollo de plazo mediano es la primera tarea que se asigna a los nuevos organismos de planificación. Sin embargo, a menudo se olvida que la elaboración de medidas de política es un elemento importantísimo de la planificación, y que debe incluirse necesariamente entre las obligaciones básicas del organismo planificador.

Al elevarse su capacidad de programación, los organismos planificadores suelen dedicarse a la tarea más ambiciosa de estudiar y programar el desarrollo a largo plazo. Las circunstancias determinan lo urgente de los estudios de largo plazo y lo propicio de las condiciones para efectuar estudios útiles de este tipo. No obstante, cabe señalar que aunque las condiciones y posibilidades de la programación global de largo plazo no estén aún suficientemente maduras, quizá sea útil, y tal vez apremiante, elaborar programas parciales de largo plazo, especialmente para los distintos aspectos de la infraestructura.

La verificación posterior de la realización de los planes de desarrollo se encomienda a menudo a los organismos de planificación, que deben elaborar informes periódicos (anuales) sobre la marcha de los trabajos. En estos informes se pasa revista al comportamiento económico del país, que se analiza y mide en relación con los objetivos del plan y con las medidas de política propuestas para asegurar la realización del plan. Sin embargo, a menudo se olvida o se descuida este último elemento.

Por sus experiencias en materia de planificación, muchos países estiman que no basta con preparar planes de plazo mediano y seguir su realización por medio de informes anuales para lograr una planificación realmente eficiente. Para lograrlo se considera deseable y hasta necesario utilizar los planes operativos de corto plazo (anuales). En los países socialistas, donde los planes anuales constituyen un elemento importante del sistema, los planes operativos de corto plazo cumplen con las siguientes funciones:

- a) Introducen los cambios necesarios en los planes de plazo mediano;
- b) Delinean las medidas necesarias para la ejecución de los planes.

Con el fin de elevar la eficiencia de la planificación y dar más coherencia y sentido a las políticas, los organismos de planificación de los países en vías de desarrollo deben incluir la planificación anual entre sus funciones básicas. Esta planificación ayuda a dar elasticidad al sistema de planificación (permitiendo adaptar sistemáticamente los planes de desarrollo de plazo mediano a condiciones cambiantes), y permite formular adecuadamente las medidas corrientes de política, en especial para coordinar mejor los presupuestos anuales del gobierno con el plan de desarrollo. Este último problema tiene importancia fundamental para los sistemas de planificación de muchos países en vías de desarrollo.

En tanto que la preparación de los planes de desarrollo se considera en todas partes como función básica del organismo de planificación, no siempre se tiene conciencia cabal de que para desempeñar esta tarea satisfactoriamente es preciso que el organismo central de planificación intervenga activamente en la organización del proceso global de planificación. Puesto que éste incluye muchos organismos gubernamentales y otras organizaciones, y en realidad habrá que influir en la estructura institucional para adaptarla al sistema de planificación, puede decirse que esta función es una de las más importantes del organismo planificador. En el desempeño de esta función merecen considerarse algunas líneas de actividad, que se mencionan a continuación.

La disponibilidad de información estadística y de otro tipo es siempre fundamental para la planificación. Por lo tanto, el organismo de planificación debe perfeccionar la base informativa de la planificación y hasta organizarla cuando sea necesario. Es aconsejable, y a menudo imprescindible, que el organismo central de planificación ejerza una influencia efectiva en los programas de investigación del organismo de estadística. En algunos casos, la oficina central de estadística se ha colocado bajo el control directo del organismo planificador, pero esto no parece necesario ni conveniente. Cabe señalar que algunos países han implantado un sistema que ha dado resultados satisfactorios y que consiste en establecer programas anuales de investigación estadística con la aprobación del organismo planificador. Se ha descubierto que las oficinas de estadística no son las más adecuadas para recopilar información técnica y otras informaciones provenientes de fuentes externas. Si se considera que este tipo de informaciones es útil para la planificación, el organismo planificador debe proponer la creación de las entidades adecuadas o sugerir otras maneras de proporcionar la información necesaria.

Puesto que en el proceso de planificación intervienen muchos organismos y organizaciones, es necesario que el organismo central de planificación establezca un procedimiento general de planificación y oriente el proceso de planificación a través de los mecanismos involucrados en él. La reglamentación del procedimiento de planificación (definiendo las etapas, los participantes, la forma de los proyectos de planes, etc.) contribuye a organizar el proceso de planificación, pero las tareas más arduas se presentan para dar forma a las diversas disposiciones institucionales que puede necesitar la planificación. Con mucha frecuencia es preciso crear

nuevas organizaciones o instituciones para realizar las distintas funciones de planificación, especialmente en relación con los aspectos siguientes:

Crear capacidad para efectuar estudios de proyectos (estudios de factibilidad) en los distintos sectores;

Establecer organismos regionales de planificación;

Desarrollar la capacidad de investigación y planificación en los diversos organismos sectoriales;

Crear instituciones que permitan incorporar el sector privado al proceso de planificación:

Cabe destacar que el organismo central de planificación no debe limitar sus funciones a la elaboración de sus propios planes, sino que debe mejorar la calidad de la planificación y tomar medidas para organizar las actividades de planificación en toda la estructura institucional del país, con el fin de elevar la eficiencia de la planificación.

Como se señaló antes en este trabajo, la planificación en escala nacional es esencialmente una planificación de la política económica y social en el plano nacional. En consecuencia, el mecanismo de planificación general debe incluir dos elementos básicos:

- 1) La autoridad que decide, y
- 2) El mecanismo técnico de planificación.

Evidentemente, el primero de estos elementos es el gobierno y el segundo el organismo central de planificación.³ El organismo de planificación sería entonces una suerte de mecanismo técnico para preparar decisiones, y no un organismo de decisión. Suele subrayarse, por lo tanto, que el organismo central de planificación ha de tener funciones asesoras, debiendo considerarse como organismo asesor. Los argumentos que apoyan esta posición son bastante sólidos. Al parecer, este carácter del organismo de planificación puede aceptarse como solución institucional modelo, pero haciendo notar algunos reparos de mucha importancia.

Dar carácter asesor al organismo de planificación se justifica sólo cuando existe una cooperación adecuada y eficiente en materia de planificación entre el gobierno y el organismo planificador. Para que así sea, el gobierno debe participar activamente en la planificación de sus políticas. Si no está comprometido en la planificación ni dispuesto a someter las actividades de sus distintos organismos al control de la política planificada, el hecho de dar al organismo planificador carácter asesor puede convertir su tarea en un ejercicio intelectual poco productivo.

La experiencia muestra que aunque las funciones propias del organismo de planificación deben ser de asesoramiento, es necesario que sus recomendaciones (bajo la forma de proyectos de planes, medidas de política, etc.) tengan el debido peso. Esencialmente, el organismo de planificación debe tener influencia suficiente para contrarrestar fuerzas sectoriales a

³ No se han tomado en cuenta aquí las funciones del parlamento, porque pese a tener importancia fundamental para las relaciones entre el parlamento y el gobierno, comúnmente no afectan a las relaciones entre el gobierno y el organismo de planificación.

veces muy poderosas. No es fácil, sin duda, que un organismo primordialmente asesor pueda ejercer un influjo compensatorio suficientemente fuerte. En muchos casos no le bastará con esgrimir argumentos sólidos basados en informaciones e investigaciones fidedignas. Por lo tanto, parece necesario fortalecer el organismo planificador desde el punto de vista político, lo que suele hacerse colocando a su cabeza alguna persona con una sólida posición política. La formación de un comité de alto nivel que trabaje con el mecanismo técnico de planificación en el plano operativo contribuye a reforzar la influencia efectiva del organismo central de planificación. Sin embargo, tal vez se necesiten además otras soluciones institucionales para que el organismo de planificación adquiera la debida influencia en todo el mecanismo gubernativo.

El funcionamiento eficiente del organismo central de planificación depende en gran medida de la calidad de su personal. Son evidentes las dificultades con que se tropieza en los países en vías de desarrollo para atraer personal de calidad a los nuevos organismos de planificación. Cabe señalar, sin embargo, que en ningún país del mundo sería fácil encontrar personal para desempeñar nuevas funciones de planificación en el nivel nacional.

Vistas todas estas limitaciones y dificultades, es fundamental elegir personal que, aunque no tenga preparación previa adecuada, esté en condiciones de adquirir la calificación necesaria para planificar en la esfera nacional. Se sabe por experiencia que el personal nuevo que ha sido bien seleccionado puede aprender las especialidades técnicas necesarias en un plazo relativamente corto, por el aprendizaje a través de la planificación, en cursos adicionales de capacitación y por otros medios. Al seleccionar el personal, por lo tanto, hay que tener presente cuáles son las cualidades que deben tener los expertos en planificación nacional, entre las que se destacan las siguientes:

- 1) Conocimiento adecuado de la economía, la sociedad y la estructura institucional del país;
- 2) Combinación de dinamismo e inventiva con conocimiento especializado;
- 3) Capacidad para pensar en términos macroeconómicos y de desarrollo;
- 4) Conocimiento de las experiencias de otros países en materia de desarrollo, y
- 5) Capacidad de análisis cuantitativo.

Puesto que estos son los requisitos, el personal más satisfactorio para el organismo central de planificación es el que pertenece a los siguientes dos grupos: *a*) expertos con experiencia de organizaciones gubernamentales y otras, y *b*) jóvenes ambiciosos de las universidades y otras instituciones de investigación.

Una combinación adecuada de estos dos tipos puede dar resultados satisfactorios en el organismo de planificación, pese a que los dos necesitan tipos diferentes de capacitación.

Para que el organismo central de planificación se desempeñe con efi-

ciencia es también esencial que evite los procedimientos rutinarios de algunos organismos que desempeñan funciones administrativas tradicionales. Es preferible que cree sus propias modalidades orgánicas y sus propios métodos, que pueden asemejarse en grado razonable a los de las instituciones de investigación.

ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION SECTORIAL

por la *Unidad de Administración Pública de la CEPAL**

INTRODUCCIÓN

En opinión general, para que la planificación global nacional tenga éxito en América Latina, el mecanismo de planificación sectorial debe funcionar con eficiencia. En un documento presentado al Comité de Planificación del Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina afirma: "La ausencia de sistemas eficientes de coordinación sectorial e intersectorial lleva a que la coordinación que se consigue en el centro del sistema se debilita o desaparezca del todo en los niveles inferiores por deficiencias de organización y procedimientos."¹

Se tiende a emplear el término "planificación sectorial" como si expresara algún tipo muy definido de acción dentro de un sector de la economía. Sin embargo, la planificación sectorial es tan compleja como otros tipos de planeamiento, y va desde la formulación del marco ideológico del plan hasta la ejecución y supervisión de proyectos específicos. Además, por "sector" puede entenderse por ejemplo la educación, la comunicación, los servicios médicos y sociales, el desarrollo minerológico y la minería, la agricultura, la industria, el servicio público u otra área especificada de la economía. El desarrollo de la mayoría de estos sectores debería integrarse por medio de los planes globales, desglosados por sectores, pero por razones administrativas es preciso dividir el proceso de planificación en la mayoría de sus etapas. Al respecto, se acentuará aquí la planificación en la industria y la agricultura, ya que estos sectores se consideran estratégicos y dignos de especial interés en la América Latina de hoy.²

A. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL EN GENERAL

Puede decirse que la responsabilidad del gobierno con respecto al desarrollo de un sector económico es doble. De un lado, tiene una responsabilidad política, pues el gobierno es responsable ante el Parlamento del contenido político de todo lo que realiza. Por su naturaleza, la respon-

* ST/ECLA/Conf.30/L.8.

¹ CEPAL, *Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo. La planificación en América Latina* (E/AC.54/L.13), p. 24. Véase también *Estudio Económico de América Latina, 1964* (E/CN.12/711/Rev.1), op. cit., pp. 333 ss.

² Véase ILPES, *Discusiones sobre planificación*, op. cit., p. 49.

sabilidad política se detiene siempre en el Gabinete, ya que no puede delegarse por debajo del nivel ministerial.

De otro, el gobierno tiene una responsabilidad administrativa en su calidad de administrador de las instituciones públicas, y debe velar porque todas las actividades se realicen en conformidad con la ley y porque las instituciones den cumplimiento eficiente a las tareas propias de cada una de ellas. La responsabilidad administrativa y la autoridad correspondiente pueden delegarse bajo el nivel ministerial, y conviene hacerlo así por razones prácticas.

En este trabajo se analizarán precisamente los asuntos relativos a la responsabilidad administrativa del gobierno en la planificación sectorial.

En lo que toca a las instituciones de planificación sectorial, la CEPAL ha expresado que debe haber interacción entre las unidades sectoriales de la oficina central de planificación y las unidades de programación de cada ministerio o departamento.³ Desde un punto de vista funcional, es ventajoso que la programación misma se halle lo más cerca posible del nivel operativo del sector. Las unidades de programación de los ministerios deberían estar respaldadas por unidades subsectoriales para la programación de las ramas de los sectores (planificación microsectorial). Con este propósito se han establecido en América Latina diversos grupos, denominados grupos ejecutivos, de programación, de trabajo o con otros nombres similares. Normalmente incluyen representantes de organizaciones que trabajan directamente en el sector, instituciones de investigación, financiamiento y fomento, y otros órganos que se ocupan de aplicar las políticas del sector. Todas ellas están orientadas hacia la ejecución de programas dados, y su relación con los órganos de programación en el nivel ministerial han demostrado ser especialmente valiosas para la preparación de proyectos. Si esa preparación ha de ser adecuada, es esencial un conocimiento directo de las condiciones en que los proyectos se ejecutarán, el que sólo se adquiere a través de la experiencia en el terreno. En el Simposio Latinoamericano de Industrialización realizado en Santiago de Chile en 1966, se concluyó: "Con respecto a las relaciones que deben existir entre los organismos que elaboran los programas industriales, los que los promueven o los ejecutan y los que manejan los distintos instrumentos de la política industrial, hubo consenso en la necesidad de buscar un mecanismo adecuado que permita una coordinación eficiente de los organismos mencionados a fin de superar los inconvenientes que hoy se presentan en el campo industrial."⁴

La administración eficiente de los planes sectoriales depende mucho de la existencia de instituciones de planificación, pero no es posible señalar algún modelo de organización para tales instituciones que sea superior a todos los demás. Varios países de la región han preferido el modelo que sugiere la CEPAL: una oficina central de planificación dentro de

³ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1964, op. cit.*, pp. 333 ss.

⁴ CEPAL, *Desarrollo industrial en América Latina. Informe del Simposio Latinoamericano de industrialización (E/CN.12/755/Rev.1)*, publicación de las Naciones Unidas (1966), p. 15.

la oficina del Presidente o muy próxima a ella, unidades de programación sectorial en los ministerios, y unidades descentralizadas para la planificación regional. Casi todos los países latinoamericanos tienen una oficina central de planificación, y están creando oficinas sectoriales y regionales. Este esquema parece satisfactorio para la programación y preparación de proyectos. Los problemas surgen principalmente cuando la planificación se halla vinculada al mecanismo operativo de plazo corto, pues faltan entonces muchas veces los nexos funcionales entre los planificadores y los ejecutores. "Usualmente apartadas de los canales tradicionales de administración y adopción de decisiones, las oficinas de planificación recibieron el encargo de preparar un plan de desarrollo, a menudo con ninguna o un mínimo de orientaciones por parte de las autoridades políticas. Por lo general, el contacto siguió siendo insuficiente y esporádico en toda la etapa de elaboración, y los organismos de planificación no presentaron en su momento las opciones técnicas fundamentales, con sus respectivos fundamentos y evaluación de consecuencias, que hubieran requerido decisiones de nivel político. En tales condiciones, el plan elaborado no ha sido con frecuencia suficientemente discutido por los distintos órganos gubernamentales de decisión política o ejecutivos, lo que crea luego resistencias en los ministerios y en los organismos descentralizados."⁵

Esta falta de coordinación y de discusiones detalladas parece marcar la escisión de los caminos de las instituciones programadoras y operativas. Esto se aplica tanto a la planificación sectorial como a la planificación global del desarrollo. "Hasta 1965 se habían elaborado planes generales de desarrollo industrial a mediano y largo plazo, encuadrados en un modelo global, en la mayoría de los países de América Latina. Estos planes —salvo el de Cuba— se atienen a las orientaciones fundamentales de la Carta de Punta del Este y a las técnicas de análisis y proyecciones divulgadas por la CEPAL. Casi todos ellos no establecen con suficiente detalle las medidas de política económica y social. Son escasos los proyectos concretos incluidos en los planes de inversión y sólo en contados casos hay una planificación regional significativa. Tampoco consideran las posibilidades de la integración económica latinoamericana."⁶

El objetivo de la planificación es establecer métodos más coherentes para llegar a mejores decisiones. Esto exige ante todo formas de mejorar la acción gubernativa, incluyendo el tipo mencionado de coordinación entre las instituciones de programación y operación, y luego "la descentralización de la adopción de decisiones más allá del mecanismo gubernativo formal".⁷ La descentralización, indispensable especialmente

⁵ CEPAL, *Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo. La planificación en América Latina*, op. cit., p. 23.

⁶ *Desarrollo industrial en América Latina*, op. cit., p. 14.

⁷ Bertram M. Gross, *The administration of economic development planning: Principles and fallacies* (ST/TAO/M/32), p. 36. Véase también Charles E. Lindblom, "Economics and the administration of National Planning", *Public Administration Review*, diciembre de 1965.

en los sectores agrícola e industrial de las economías mixtas por el gran número de empresarios independientes, generalmente se logra con la aplicación de determinados sistemas tributarios, de comercialización y de precios. La introducción de mecanismos de precios y mercado en algunas economías centralmente planificadas significa que también en ellas se están desarrollando formas similares de descentralización.

B. ADMINISTRACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DE DESARROLLO INDUSTRIAL

La participación activa de los gobiernos latinoamericanos en el proceso de industrialización es un fenómeno reciente. Hasta hace muy poco tiempo, el papel de los gobiernos fue de control fiscal y de recopilación de datos estadísticos, más que de promoción y orientación activas del desarrollo industrial. A continuación se exponen algunas de las razones que han llevado a los gobiernos a comprometerse más directamente en la industrialización, no sólo como promotores, sino también como productores:

1. *Razones estratégicas.* Con frecuencia el gobierno explota las industrias esenciales para la defensa nacional, en parte por la necesidad de guardar el secreto respecto a este tipo de producción.

2. *Razones financieras.* Las industrias que tienen gran importancia económica para el país suelen necesitar inversiones a largo plazo que los intereses privados no están dispuestos a efectuar en el momento que el gobierno las considera necesarias.

3. *Razones económicas y operativas.* Quizá sea más razonable en ciertas circunstancias crear empresas públicas para ejecutar las obras permanentes que emprende el gobierno, como la construcción de carreteras, en lugar de recurrir exclusivamente a contratistas privados.

4. *Razones vinculadas a la política de empleo.* En caso de desempleo estructural, el gobierno puede manejar transitoriamente algunas industrias mientras se traslada y se readiestra mano de obra, y se toman otras medidas para resolver los problemas a largo plazo en materia de empleo.

5. *Como manera de asegurar la libre competencia.* El gobierno puede iniciar empresas públicas cuyos productos compitan con los de la industria privada en mercados con insuficiente competencia.

En las políticas industriales que se aplican en la región se observan todavía muchas deficiencias administrativas. Al iniciarse la planificación industrial en América Latina estuvieron en boga las políticas proteccionistas, pero posteriormente se dio más importancia a la promoción estatal directa, y luego a los incentivos indirectos.⁸ Muchos de los programas de industrialización todavía reflejan una actitud proteccionista, pese a que al mismo tiempo se está tratando de llegar a la integración económica de América Latina.

Hasta ahora, la promoción estatal directa se ha centrado en el des-

⁸ Véase, por ejemplo, *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 66.II.C.4).

arrollo de las llamadas "industrias dinámicas" como la siderurgia, las industrias químicas, la producción de vehículos automotores y la elaboración de metales. Los esfuerzos en gran escala por promover ramas completas de la industria se observan principalmente en los países que han alcanzado una etapa comparativamente alta de desarrollo económico. Estos programas más amplios requieren instrumentos de planificación más maduros y una estructura institucional propicia para la preparación y ejecución de proyectos y para la participación del sector privado. Los "grupos ejecutivos" del Brasil y los "grupos de programación" de Venezuela, por ejemplo, han llevado a cabo programas concretos para ramas estratégicas de la industria en las que se interesan tanto el sector público como el privado.

En el Simposio Latinoamericano de Industrialización se mencionaron otras formas de participación del sector privado: "...se señaló la existencia en México de juntas de exportación e importación en las que el sector privado participa activamente. En Colombia dicho sector participa en la planificación industrial a través del Comité Privado de Desarrollo. Sin embargo, se hizo constar que en varios países la empresa privada es todavía relativamente débil, lo que, en muchos casos, habría impulsado al sector público a actuar con mayor vigor en la planificación".⁹

En muchos países de la región no existen aún criterios uniformes para formular las políticas de incentivos indirectos; estas deficiencias derivan de la política económica y tributaria general, y escaparían al alcance de este trabajo si no fuese porque existe aquí un problema de debilidad de las unidades de administración pública que deberían orientar tales políticas. El mejoramiento de los instrumentos que fijan las políticas depende en gran medida del mejoramiento de la administración pública.

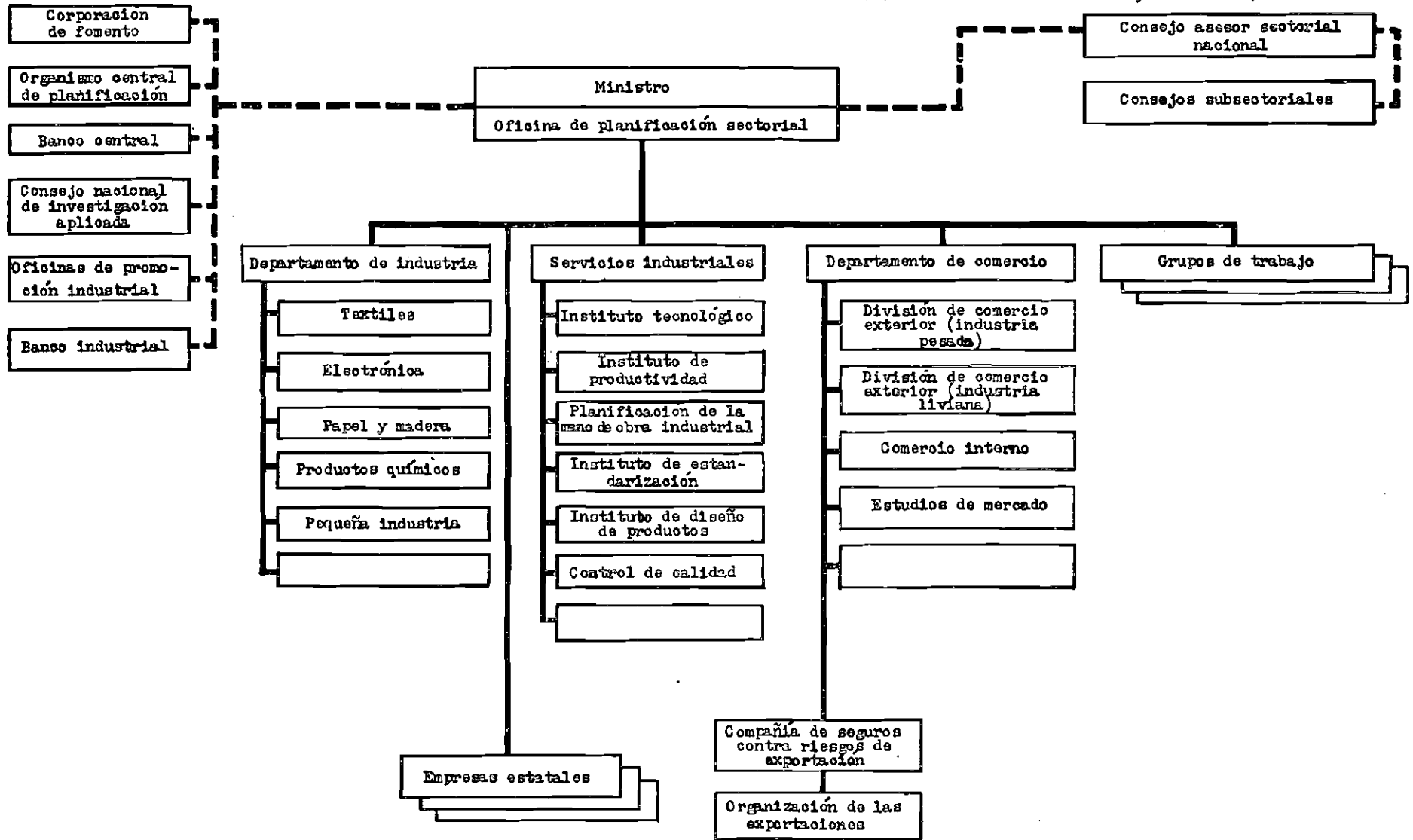
*Estructura orgánica de los sistemas de planificación industrial*¹⁰

Evidentemente, es imposible presentar un esquema completo de instituciones gubernamentales para la planificación del desarrollo industrial, que se adapte a todos los países de la región, cualquiera sea su tamaño o su estructura política y económica. Tampoco se pueden describir en términos funcionales todas las actividades que deben ser realizadas por los gobiernos en el proceso. Sin embargo, hay suficientes denominadores comunes en cuanto a principios administrativos como para esbozar ciertas formas de organización de la planificación sectorial dentro de un ministerio de industria y comercio. (Véase gráfico I. El lector notará que el gráfico es muy detallado para países donde el gobierno apenas está empezando a ocuparse del desarrollo industrial. En los países donde no exista ministerio de industria y comercio, varias de sus respectivas

⁹ *Desarrollo industrial en América Latina, op. cit.*, p. 14.

¹⁰ El gráfico I y las funciones que se analizan sirven de modelo básico para el trabajo que desempeña en esta materia la Unidad de Administración Pública de la CEPAL. En 1965, Shimon Danieli, entonces Asesor Regional en Administración Pública adscrito a la CEPAL, presentó un trabajo preliminar sobre este tema titulado *Organización para la planificación sectorial* (CEPAL, julio de 1965).

Gráfico I. ORGANOGRAMA DE LA PLANIFICACION INDUSTRIAL, (Ministerio de Industria y Comercio)



funciones pueden ser desempeñadas por el ministerio encargado del estímulo general del crecimiento económico.)

1. *La función del liderazgo* corresponde evidentemente a la oficina del ministerio. Esta función tiene importancia fundamental en todo sistema de planificación sectorial. El liderazgo en toda actividad política y administrativa es la función primordial del gobierno, que debe realizarla a través de la formulación de políticas, de iniciativas y de acciones de coordinación y dirección. Para cumplir con esta función es preciso que se cumplan algunos requisitos:

1) El liderazgo debe ser eficaz, lo que se logra principalmente por la adecuada combinación de dos condiciones complementarias:

a) La responsabilidad por la dirección del proceso de planificación debe ser clara e inequívoca. Esto significa, de una parte, que el foco de la programación sectorial debe hallarse en el ministerio y no fuera de él (por ejemplo, en un organismo central de planificación o en una corporación de fomento), y de otra, que los órganos públicos de asesoramiento no deben confundir sus funciones asesoras con las responsabilidades ejecutivas. El ministro recibiría directrices, es decir el marco para los planos sectoriales, de órganos más altos, como el comité ministerial de planificación, pero de los órganos asesores sólo recibiría recomendaciones. (El más importante de tales órganos se ha denominado aquí consejo asesor sectorial nacional.) No obstante, es de suma importancia que los órganos asesores consideren problemas concretos y que sus recomendaciones tengan influencia en la formulación de políticas. En el gráfico I, el consejo asesor sectorial nacional tiene bajo su mando los consejos asesores subsectoriales. Que haya o no tales consejos subsectoriales dependerá, como es natural, de las necesidades y recursos reales del país.

b) El ministro debe estar en condiciones de obtener apoyo público para la formulación y ejecución del plan. El apoyo y la cooperación públicos pueden tomar muchas formas: órganos asesores que actúan en nivel global o en campos especiales (en ramas industriales, en la coordinación de determinadas políticas, como la de salarios), o grupos de trabajo para investigar las oportunidades de inversión u otros programas.

2) El ministro debe contar con el personal necesario para iniciar políticas, emprender labores de programación, operar servicios auxiliares y orientar actividades operativas. La oficina de planificación sectorial sería el principal instrumento del ministro para formular políticas sectoriales de carácter global y para programar. Las tareas de esta oficina serían las siguientes:

a) Compilar datos completos sobre la industria y ayudar a los dirigentes (*policy-makers*) a esbozar una política industrial amplia;

b) Preparar, en colaboración con las distintas oficinas del departamento de industria, estudios cuidadosos de las diversas ramas industriales para determinar el tamaño óptimo global de cada una de ellas y su organización, estructura y planeamiento;

c) Preparar proyectos específicos para establecer nuevas empresas y ampliar las existentes, sobre la base de los estudios de las distintas ramas industriales.

Es esencial que la relación de la oficina de planificación sectorial con el organismo central de planificación sea muy clara. La siguiente podría ser una relación adecuada: el organismo central de planificación prepararía los datos generales, como los referentes a futuro crecimiento de la población, a alzas previstas del nivel de vida y a otros fenómenos fundamentales. Estos datos serían utilizados luego por la oficina de planificación sectorial al formular planes industriales específicos. La oficina de planificación sectorial informaría al organismo central sobre las demandas previstas de la industria que originarían los planes preparados y cuya aprobación depende de otras oficinas gubernamentales. Estas demandas abarcarían suministros agrícolas, consumo de agua y electricidad, volumen de las importaciones y exportaciones que se efectuarían por los diferentes puertos, transporte interior, necesidades de mano de obra, etc. El organismo central de planificación debe velar porque las demandas se basen en estimaciones razonables. La oficina de planificación sectorial revisaría el plan sectorial para verificar su adecuación a los criterios establecidos en el plan global. El producto final —el plan sectorial aprobado— deberá surgir, en lo posible, del acuerdo de ambos organismos.

Tal vez sería poco realista aplicar este procedimiento en su totalidad en cuanto la organización planificadora comienza a funcionar. Es más probable que al comienzo el organismo central de planificación tenga mucho más influjo que la oficina sectorial. Sin embargo, cabe destacar que esta situación sólo debe ser transitoria.

Pese a que la formulación de las políticas globales y la coordinación de los trabajos de programación corresponderían primordialmente a la oficina de planificación, es inevitable que muchas políticas, programas y proyectos nazcan de unidades especializadas en determinadas esferas, servicios y actividades y que tengan mucha vinculación con las organizaciones operativas. Estas unidades son básicamente de dos tipos: instituciones de fomento y empresas estatales. Las crea el gobierno para llenar importantes lagunas en la economía, de modo que sus actividades deben guardar coherencia con las políticas gubernamentales. Esto no necesitaría señalarse si no fuese porque la integración de tales actividades con el sistema de planificación sectorial plantea espinosos problemas políticos, económicos y administrativos, cuya solución exige un esfuerzo sistemático.

2. *La programación técnica* es fundamentalmente una función de apoyo en la que tiene gran importancia el conocimiento tecnológico. Para desempeñar satisfactoriamente esta tarea se necesita un departamento adecuado (que aquí se ha denominado “departamento de industria”) que disponga de varias divisiones técnicas, cada una de las cuales actúe en distintas ramas de la industria (industria textil, electrónica, química, de papel y madera, pequeña industria, etc.). Las funciones ordinarias del departamento serían tareas de regulación, de asistencia para resolver

problemas de la rama industrial correspondiente y otras tareas ejecutivas. Participaría en el proceso de planificación proporcionando información detallada sobre cada rama industrial. El conocimiento de la evolución técnica, los estudios detallados de productos y la programación técnica de las subdivisiones de las ramas industriales son antecedentes esenciales para una labor de programación más general. Las divisiones técnicas colaborarían con la oficina de planificación para preparar estudios y proyectos industriales, y ayudaría a los demás departamentos del ministerio a desempeñar las funciones que exigen conocimientos técnicos. Esta colaboración puede ser fructífera cuando se manifiesta en estudios generales de antecedentes y también en políticas generales (como sucede en el fomento de la industria y de las exportaciones), así como en actividades corrientes del ministerio, como el control de calidad. Cada industria tiene problemas propios de programación que una división dedicada exclusivamente a la planificación es incapaz de resolver.

3. *Servicios industriales.* El término "servicios industriales" se entenderá aquí en su acepción más amplia, excluyendo sin embargo los servicios que se ocupan solamente del fomento de las exportaciones.

Una de las grandes categorías de servicios industriales es la investigación aplicada. La "función asesora" en este terreno es doble:

1) Establecer un punto de contacto y servir de enlace entre la industria y las instituciones científicas, explicando a los industriales las posibilidades de aumentar la producción que revela la investigación, e interesando al mismo tiempo a los científicos en los problemas industriales. Posiblemente esta tarea tenga todavía escasa base real en los países menos desarrollados de la región, pero adquirirá importancia en un futuro no lejano;

2) Crear la organización y el mecanismo científico para la investigación aplicada.

Son muchas las vías de mejoramiento en este campo. La más evidente es la colaboración con las universidades y las instituciones de investigación, allí donde las hay. Tales instituciones se utilizarían principalmente para ejecutar el trabajo señalado antes a las entidades científicas en el punto 1). La unidad ministerial correspondiente propondría proyectos específicos a esas instituciones, o promovería en otras formas su cooperación, y también la de los industriales. Comúnmente, estos proyectos tendrían que financiarse en parte con fondos públicos.

El establecimiento de institutos tecnológicos generales o especializados y de asociaciones de investigación es otra categoría de servicio industrial. Dichos institutos deben asesorar y orientar a las ramas de la industria, mejorar la producción y sus métodos, idear nuevos sistemas de producción y nuevos productos y llevar a cabo investigaciones industriales. Podría ser muy útil la creación, en los institutos especializados, de servicios móviles que ayudaran a resolver los problemas tecnológicos corrientes de las industrias.

Teniendo en cuenta la escasez de personal calificado en estas materias, sería aconsejable que los institutos especializados se concentraran en un

instituto tecnológico central que tendría por fin permitir el intercambio de informaciones y crear un clima propicio a la investigación aplicada, prestigiando a la vez a los científicos al hacer más visible su trabajo y su aporte, y fomentando la coordinación entre la industria y la ciencia, así como una planificación más sistemática.

Los institutos de productividad también caen dentro de la categoría de los servicios industriales. Son fundamentalmente institutos de administración industrial, que como los institutos de investigación industrial, estudian el proceso de producción para mejorarlo, pero empleando técnicas principalmente administrativas. También efectúan estudios de factibilidad y desempeñan actividades de capacitación. El propósito básico de tales institutos es siempre el de aumentar la productividad de la industria.

Una importante función del sistema de planificación sectorial de la industria en el nivel ministerial es la de promover y orientar a las instituciones que prestan servicios auxiliares directos a la industria. Estas instituciones tienen por fin mejorar el control de calidad, normalizar los productos, perfeccionar su diseño, mejorar los envases y prestar servicios de documentación e información. Ninguno de los países en vías de desarrollo puede realizar estas tareas sin una acción decidida del gobierno para hacerla posible. Todas estas funciones deberán contar con amplio respaldo de la propia industria, pues son importantes para perfeccionar adecuadamente el proceso de producción industrial, para dar eficiencia a la comercialización y, en especial, para tener éxito en las actividades de exportación.

La planificación de la mano de obra industrial es, desde hace largo tiempo, un elemento reconocidamente indispensable de la programación industrial. Es probable que en todo esquema de planificación global, la planificación de la mano de obra tenga que ubicarse en algún ministerio cuyas actividades no se limiten a un solo sector de la producción. Lo más natural es elegir para ello el ministerio que se ocupa de los problemas laborales. No obstante, son muchos los problemas inmediatos y de plazo largo sobre los cuales el ministerio encargado de la programación industrial tendría conocimiento directo fidedigno. Esto exigiría institucionalizar su cooperación en materia de mano de obra con el ministerio del trabajo y el organismo central de planificación, y probablemente obligaría a delegar algunas de las tareas en el ministerio de industria y comercio.

En la mayoría de los países industrializados, el estado ha debido encargarse de gran parte de la tarea de capacitación en las especializaciones industriales. De la planificación sectorial quizá deriven variaciones de la demanda de obreros especializados y supervisores y la necesidad de nuevas categorías de trabajadores. En este caso, sería lógico realizar una planificación coherente de la mano de obra, adecuando la enseñanza y la capacitación a las nuevas demandas.

Muchas veces, el ministerio del trabajo es el órgano central encargado de este tipo de programación de adiestramiento, así como de la planifi-

cación de la mano de obra. Sin embargo, las mismas razones que aconsejan encomendar a los ministerios sectoriales mucha de la planificación sectorial de la mano de obra, inducen a encomendar por lo general una parte muy considerable de la capacitación industrial al ministerio de industria y comercio.

En el Reino Unido se está probando una nueva modalidad de organizar la participación del gobierno en la capacitación industrial. En los últimos años se crearon juntas de capacitación industrial para las distintas ramas de la industria, comenzando con la creación de la Junta de Capacitación en Industrias Mecánicas, en 1964. Estas juntas son entidades autónomas que colaboran estrechamente con el Ministerio del Trabajo, y tienen por tarea evaluar la capacitación que imparten las empresas de la rama industrial pertinente, y decidir si se ajusta a los estándares fijados. Cada empresa entrega una contribución que se fija según el monto de los sueldos y salarios que paga. Esta contribución se rembolsa a las compañías cuyos programas de capacitación cumplen con las normas establecidas; aquellas cuyos programas superan esas normas tienen opción a recibir una prima. Si la capacitación en determinada rama industrial es deficiente en su conjunto, la junta destina el saldo de las contribuciones a financiar programas complementarios. Este sistema es muy flexible, ya que los compromisos del gobierno varían anualmente, de acuerdo con las necesidades observadas.

4. *La promoción industrial directa* en los países latinoamericanos se ha encomendado principalmente a organizaciones autónomas, como corporaciones de fomento general y bancos industriales. Por deficiencias de los organismos centrales de gobierno, estas instituciones añadieron a sus tareas habituales algunas funciones que, por su naturaleza, corresponden a los ministerios. Aunque esta tendencia se invierta, cabe suponer que durante mucho tiempo serán estas instituciones las que puedan realizar con mayor eficiencia la labor de promoción financiera y otras actividades conexas, y que además, la continuación de las actividades de desarrollo, obligará a crear nuevas instituciones autónomas (bancos de la pequeña industria por ejemplo). A la vez, el ministerio verá aumentar la necesidad de coordinar tales actividades y de orientarlas conforme a las políticas monetaria y tributaria del país. La principal actividad operativa de la unidad ministerial sería así la de aplicar las leyes de fomento industrial, destinadas principalmente a alentar las inversiones, utilizando diversos expedientes, entre ellos la exención de determinados impuestos y derechos.

5. *Comercio*. En lo que se refiere al comercio, se estima hoy que la actividad más importante es el fomento de las exportaciones. Esta actividad se incluye en el organograma de la planificación para facilitar la coordinación de los incentivos a la producción y a las exportaciones, desde la etapa inicial de programación. Para aplicar algunos de estos incentivos es preciso crear instituciones especiales, como compañías de seguros contra riesgos de exportación, órganos coordinadores para encauzar los productos de la pequeña industria y otros.

En muchos países, el estudio de mercados es una función que adquiere importancia con rapidez y que necesita una organización especial que la integre al proceso de planificación. Los organismos gubernamentales pueden contribuir a mejorar la función de comercialización estudiando el sistema existente y formulando políticas para mejorarlo; normalizando la producción de algunas ramas de la industria en cuanto a medidas, métodos y calidad; alentando indirectamente las inversiones en comercialización; organizando actividades de capacitación, y en otras formas.

El comercio interno debería incluirse en la planificación, sobre todo en lo que toca al aporte de la industria a algunos aspectos del plan de desarrollo nacional, como el consumo de alimentos y vestuario elaborados industrialmente y la producción de bienes de capital para inversión. Es deber del ministerio de industria y comercio hallar la manera adecuada de regular la cantidad, tipo, calidad y forma de la producción.

6. Por último, *los grupos de trabajo* que aparecen en el gráfico I llevarían a cabo programas y proyectos concretos. Como se dijo antes dichos grupos estarían formados por representantes de las instituciones de investigación, financiamiento y fomento, de organizaciones de las distintas ramas industriales, y de otras entidades que intervienen en la aplicación de las políticas del sector. Por lo tanto, no serían unidades administrativas regulares del ministerio. Sería aconsejable, sin embargo, que el presidente de cada grupo, así como su secretaria, tuviesen la calidad de funcionarios del ministerio, lo que les haría responsables ante el ministro de industria y comercio por sus actividades.

C. ADMINISTRACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA

Como se dijo en la introducción a este trabajo, la responsabilidad gubernamental frente a la política sectorial es doble: gobernar el sector (responsabilidad política) y administrar sus entidades públicas (responsabilidad administrativa). Esta parte del trabajo trata principalmente de la responsabilidad administrativa, sobre todo en lo que se refiere al proceso de planificación.

Lo que aquí se llama proceso de planificación no conduce necesariamente en alguna etapa a la presentación de un plan agrícola. Es más bien una línea de acción gubernamental que en algunos casos ni siquiera recibe el nombre de planificación. El proceso puede delinearse así:

1. Las políticas agrícolas del gobierno establecen algunos objetivos que expresan, generalmente en términos no cuantitativos, las metas que el gobierno fija al desarrollo agrícola. Luego esos objetivos se relacionan con datos y cifras que muestran el estado actual de la economía del sector y su crecimiento potencial en plazos dados, y se establecen metas cuantificadas que indican la tasa de crecimiento posible y deseable en todas las ramas del sector.

2. El paso siguiente es definir los medios de acción para alcanzar esas metas. Tales medios se traducen en los denominados programas verticales y horizontales. Los programas verticales abarcan todas las actividades

planificadas que se refieren a un solo rubro (un cultivo, ganado, etc.), e incluyen diversos medios de acción, como asistencia técnica, investigación, créditos y otros. Los programas horizontales abarcan el total planificado de un medio único de acción, como por ejemplo, todos los proyectos de un servicio de extensión. Corresponde al gobierno seleccionar los medios de acción que se usarán, es decir, delinear los programas específicos de desarrollo agrícola.

3. La tercera etapa del proceso es de ejecución y evaluación. El gobierno desempeña un papel decisivo en la ejecución de los proyectos, ciñéndose a la estrategia fijada en los programas. A la ejecución se une la evaluación de la ejecución de los proyectos, por la cual se trata de supervisar las acciones emprendidas en el marco del plan y de proporcionar datos que sirvan de base para posibles cambios y adaptaciones graduales de los programas originales.¹¹

En América Latina, la planificación de la producción agrícola hizo avances decididos a comienzos del decenio de 1960. Como se ha dicho antes, en 1961 se hizo sentir el efecto impulsor de la fundación de la Alianza para el Progreso, que condicionaba la asistencia a los planes de desarrollo. Pero aun antes de 1961 hubo algo de planificación agrícola, con frecuencia en formas de planes sectoriales aislados que hacían hincapié en proyectos de inversión pública en el sector.

Pese a que las condiciones para la agricultura, y también para la planificación agrícola, son muy distintas en los diversos países latinoamericanos, algunos rasgos de los objetivos, de las funciones de planificación y de los servicios gubernamentales presentan semejanzas. "Los objetivos agrícolas de los planes de desarrollo son generalmente consecuencia de aquellos objetivos generales como el incremento de la renta nacional, la reducción de desigualdades en la distribución de ingresos, la mejora de la balanza de pagos o el aumento de las oportunidades de empleo. Aunque hay diferencias naturales en la importancia que cada país les da, los objetivos agrícolas son notablemente similares, por lo menos, entre los países en desarrollo, por un lado, y entre los países desarrollados por otro."¹² La mayoría de los planes tiene por fin principal aumentar la producción con la mayor rapidez posible. Otros objetivos habituales son el incremento de la producción para la exportación, el ahorro de divisas mediante la sustitución de importaciones, cambios estructurales como la reforma agraria, y objetivos vinculados al empleo. En cuanto a la pesquería, la mayoría de los países latinoamericanos se proponen ampliar la explotación pesquera mejorando los métodos tradicionales, en tanto que el Perú, y en menor grado Chile, llevan a cabo planes para establecer industrias pesqueras modernas. Los planes de desarrollo forestal aún no han llegado a su etapa de ejecución, aunque las industrias de productos forestales han progresado considerablemente.

¹¹ Véase *infra*, *Control de planes, programas y proyectos operativos* (ST/ECLA/Conf.30/L.4).

¹² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1965*, p. 134.

Funciones de administración pública en la agricultura

Conforme al concepto de planificación agrícola empleado en este trabajo, el gobierno fija las directrices para todas las actividades del sector agrícola durante el período de aplicación del plan. La planificación se entiende entonces como una actividad global que regula todas las funciones tradicionales del gobierno en este campo: investigación y experimentación, educación, extensión, créditos, aplicación de reglamentos, prestación de servicios directos a los productores. El gráfico II ilustra la estructura básica del sector agrícola de acuerdo con este concepto.

Se ve en el gráfico que el Ministro de Agricultura, como jefe político del sector, tiene autoridad máxima en cuanto a las políticas sectoriales, de las que es plenamente responsable, y la ejerce a través del plan agrícola. Inmediatamente bajo el ministro quedan los tipos de institución que comparten la responsabilidad administrativa de aplicar las políticas de desarrollo, entre las que se halla el ministerio de agricultura, encabezado por el ministro en su calidad de jefe administrativo. En el tercer nivel aparecen algunas de las actividades que desempeña cada tipo de institución.

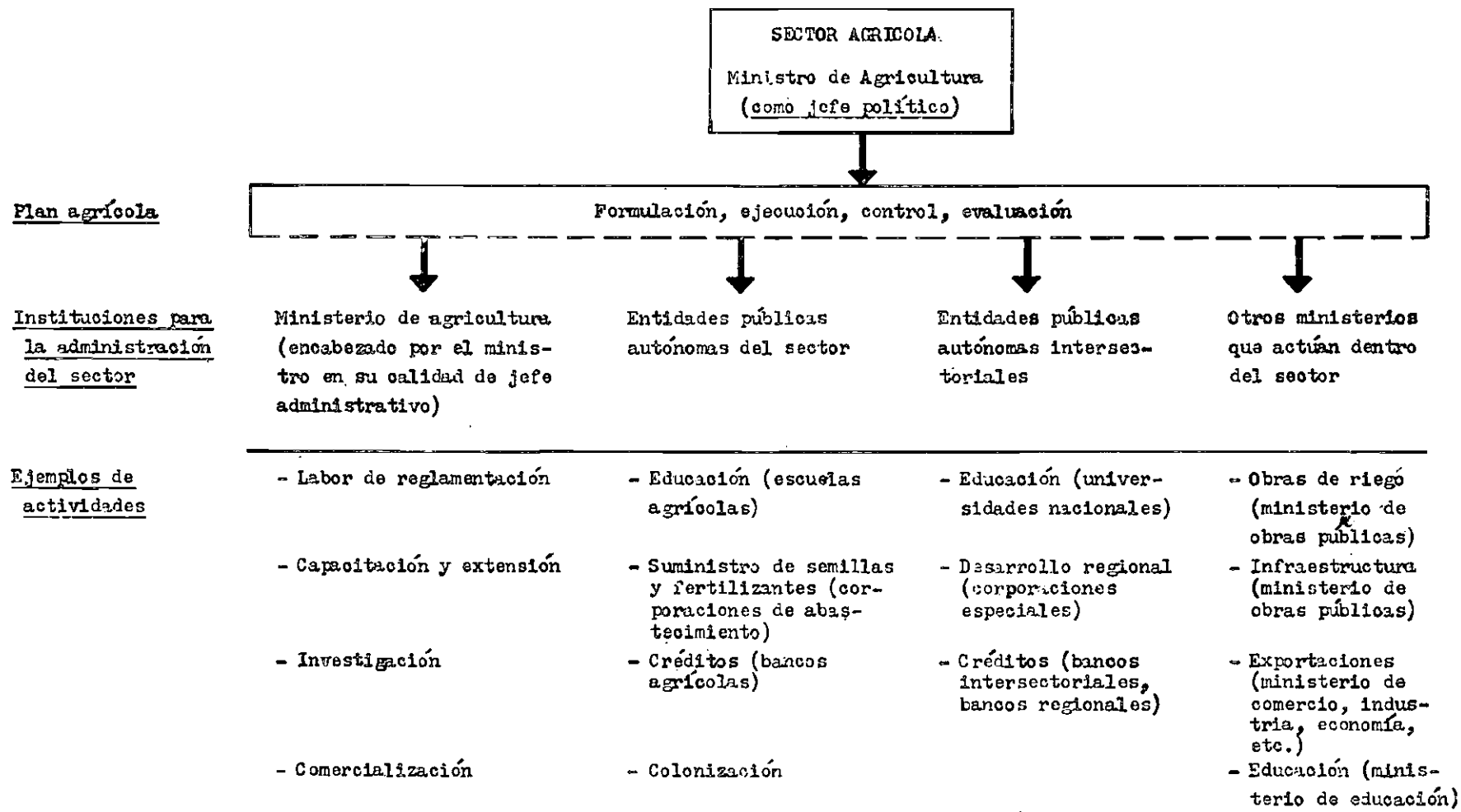
Una vez aprobadas las metas de un plan, el Estado procura alcanzarlas empleando dos tipos de acción: directa e indirecta. La primera abarca una gran gama de actividades, como la producción y comercialización directa de los productos finales por el Estado, y la producción y distribución estatales de insumos (semillas, fertilizantes). Otra forma de acción gubernamental directa es la que procura satisfacer las necesidades de infraestructura del sector agrícola mediante obras de riego y avenamiento, construcción de carreteras, de silos y otras instalaciones de almacenamiento, etc. Suele estimarse que los servicios sociales, como los de vivienda, educación y recreación, pueden considerarse medios de acción sectorial directa en la medida en que sean necesarios para la ejecución de los planes sectoriales. Cabe agregar que el Estado tiene intervención directa en la investigación, la conservación de los recursos naturales, las medidas de inspección y saneamiento, la asistencia técnica y los servicios de extensión, la clasificación y normalización de productos y en muchas otras actividades.

Los gobiernos utilizan medios indirectos de acción para encauzar a grupos de individuos hacia objetivos fijados. En la planificación agrícola, la acción indirecta complementa las medidas directas destinadas a organizar la producción y la distribución, a influir en las modalidades de consumo, etc. Esto se hace a través de medidas tributarias, políticas, crediticias, de regulación de precios y otras, y también por medio de la legislación social. La importancia de la acción indirecta es muy grande en países que, como la mayoría de los latinoamericanos, tienen muchos agricultores independientes cuyo comportamiento ha de coordinarse con el desarrollo planificado.¹³

La mayor parte de la acción directa corresponde al ministerio de agri-

¹³ Véase *Discusiones sobre planificación*, *op. cit.*, pp. 57 ss.

Gráfico II



Nota: El propósito de este gráfico es ilustrar que el plan agrícola orienta todas las actividades del sector, sean realizadas por organismos ubicados enteramente dentro del mismo; o por entes que actúan parcialmente en él.

cultura, ya que para llevarla a cabo se necesita coordinación en el nivel ministerial. A continuación se examinará la agrupación de funciones en el ministerio.

Sucede con frecuencia que una unidad administrativa del ministerio debe desempeñar dos o más funciones, por falta de personal o por otras causas. Tales funciones deben ser compatibles entre sí.¹⁴ Sería de desear, por ejemplo, que existiese una estrecha relación entre el trabajo de investigación y el de extensión. Del mismo modo, no hay conflictos aparentes de funciones al asociar las tareas de aplicación de reglamentos de un funcionario móvil (inoculaciones, desinfecciones de ganado, control de la erosión o protección de las cosechas) con la prestación de algunos servicios directos, para mejorar el ganado y proporcionar semillas mejoradas, fertilizantes y maquinaria.¹⁵

La combinación de funciones menos recomendable parece ser la de actividades de extensión agrícola con la tarea de velar por el cumplimiento de la reglamentación vigente. Si estas dos funciones no se mantienen separadas, la actitud de los productores hacia los servicios de extensión puede verse perjudicada por el carácter esencialmente negativo del trabajo de aplicación de reglamentos.

La función de *formulación de planes* puede distribuirse entre una comisión de planificación agrícola que asesore al ministro en los asuntos de política general que afectan a la planificación, y una unidad regular de planificación y presupuesto. La comisión estaría integrada por representantes de organismos públicos intersectoriales (como el banco nacional y otras instituciones de crédito), por organizaciones de investigación agrícola, y por ministerios como el de educación, obras públicas e industria y comercio. Además, la comisión de planificación agrícola sería un foro para la participación del sector privado en las etapas iniciales de la planificación, y en él se harían escuchar los representantes de las federaciones de productores y de otras asociaciones agrícolas.

La unidad de planificación y presupuesto prepararía el plan agrícola y evaluaría todos los programas y proyectos de los demás departamentos del ministerio, para hacerlos concordar con los objetivos del plan.

Existen motivos fundados para combinar las funciones de planificación y presupuesto en una sola unidad, ahora que existe la tendencia a utilizar las técnicas presupuestarias como instrumentos para la ejecución del plan, y no sólo como control administrativo financiero. Sin embargo, no basta con vincular la planificación y el presupuesto en el nivel de programación. Para aprovechar cabalmente esta unión, los fondos destinados al desarrollo agrícola deberían ser de hecho encauzados por el ministerio de agricultura, que tendría la responsabilidad de su empleo.

Las políticas de desarrollo agrícola del ministerio y las de los bancos agrícolas y otras *instituciones de crédito* deben ser coherentes. Si los

¹⁴ Véase Víctor W. Bruce, "Factors and Functions in the Organization of a Ministry of Agriculture", *The workshop on organization and administration of agricultural services in the Arab States* (ST/TAO/M/24), 1964, p. 78.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 78 y 79.

criterios para otorgar créditos no son los mismos que rigen la selección de proyectos para el plan, puede suceder que se den préstamos a proyectos que no son parte del plan sectorial o que se contraponen a él. Los bancos agrícolas deberían establecer los requisitos necesarios para obtener créditos en colaboración con el ministerio de agricultura; luego los funcionarios de extensión podrían acercarse a los productores rurales y ofrecerles su ayuda para satisfacer las exigencias de los bancos.¹⁶

La *economía agrícola* debería encomendarse a una unidad especial del ministerio. Las funciones de tal unidad —estadísticas, estudios económicos, estudios de mercado, comercialización, administración agrícola, estudios de capacidad de la tierra— tienen gran importancia para lograr el desarrollo planificado del sector. Asimismo, la economía agrícola debería coordinarse con la actividad pública en materia de cooperativas agrícolas, ya sea encomendando ambas funciones a una misma unidad o estableciendo algún otro medio de coordinación.

Para realizar las demás funciones tradicionales de un ministerio de agricultura en cuanto a investigación y experimentación agrícola, extensión y capacitación, protección fitosanitaria, riego, pesquería, silvicultura y productos forestales, así como las funciones administrativas internas relativas a finanzas, personal, documentación y auditoría, puede haber unidades orgánicas separadas, conforme a la amplitud de las actividades.

Se ha mencionado que en la ejecución de los planes de desarrollo y la aplicación de las políticas sectoriales intervienen otros ministerios además del de agricultura. En las obras de riego y la inversión en infraestructura para el desarrollo agrícola también tienen urgencia el ministerio de obras públicas y los contratistas del gobierno. El ministerio de educación habitualmente participa en la enseñanza agrícola. En la distribución y venta de productos agrícolas interviene el ministerio de economía y comercio, y así sucesivamente. Para estas actividades interministeriales podrían crearse organismos autónomos, y establecerse además un mecanismo de consulta que funcionaría mediante comités coordinadores formados por representantes de los ministerios interesados.

En cuanto a los organismos autónomos con presupuesto propio, el ministerio debe velar porque no dupliquen las tareas regulares del ministerio, minando así su labor de supervisión. El trabajo de los organismos autónomos debería limitarse a actividades interministeriales o a tareas transitorias que excedan la capacidad de la unidad ministerial correspondiente.

Instituciones de planificación agrícola

La acción pública directa en la planificación agrícola exige una red de instituciones especializadas, que para algunos fines pueden ser los mismos organismos públicos tradicionales del sector, pero que para otros deben ser nuevas instituciones que necesitan de nueva autoridad.

En América Latina se observa una gran variedad de modalidades de organización, que se ajustan a condiciones nacionales diferentes y a obje-

¹⁶ *Ibid.*, p. 81.

tivos distintos. En algunos países, el gobierno ejerce su influencia a través de numerosas instituciones especializadas que suelen disfrutar de mucha independencia frente a los ministerios de agricultura.

Todos los países que inician la planificación deben decidir por sí mismos cuáles funciones deberán centralizarse y cuáles descentralizarse, ya que la planificación nacional es en sí un sistema de decisión centralizado. Aunque esto puede parecer contradictorio, una sola estructura orgánica suele tener a la vez un alto grado de centralización y de descentralización. En realidad, ambas deben considerarse complementarias. Bertram Gross habla metafóricamente de las "arterias de descentralización" y las "venas de centralización"¹⁷ y expone el siguiente principio de administración para el desarrollo y de desarrollo económico planificado: el poder de alcanzar un progreso significativo sólo se puede obtener a través de alguna combinación de centralización y descentralización.¹⁸

Países como Venezuela y Chile han tratado de satisfacer la necesidad de descentralizar funciones especializadas, conservando o fortaleciendo a la vez la autoridad de las oficinas centrales del ministerio.

El Ministerio de Agricultura de Venezuela inició en 1966 una reorganización administrativa basada en un estudio de los procedimientos utilizados por las unidades del Ministerio para realizar ciertos programas; el propósito de esta reorganización era el de adaptar el Ministerio a las necesidades surgidas de los planes sectoriales presentados por el organismo nacional de planificación (CORDIPLAN). El estudio mostró que era necesario reforzar las unidades ejecutoras regionales y locales, y acentuar las funciones de política en la esfera central. Con este fin se dio mayor autoridad a las dependencias del interior, quitando algunas funciones ejecutivas al Ministerio en Caracas y transformándolo así en unidad de programación y supervisión. Se transfirieron más de 200 funcionarios desde la sede central del Ministerio a organismos descentralizados y especializados.¹⁹

Los estudios de los procedimientos mostraron también la necesidad de que el Ministerio emprendiera algunas actividades nuevas. Como parte de la reorganización del Ministerio se crearon seis nuevas unidades. (Véase el gráfico III.)

La *Oficina Técnica de Asuntos Agrícolas Internacionales* se creó para centralizar todas las transacciones internacionales (programas de asistencia técnica y de financiamiento externo, reuniones y conferencias, programas de capacitación en el extranjero de técnicos agrícolas venezolanos).

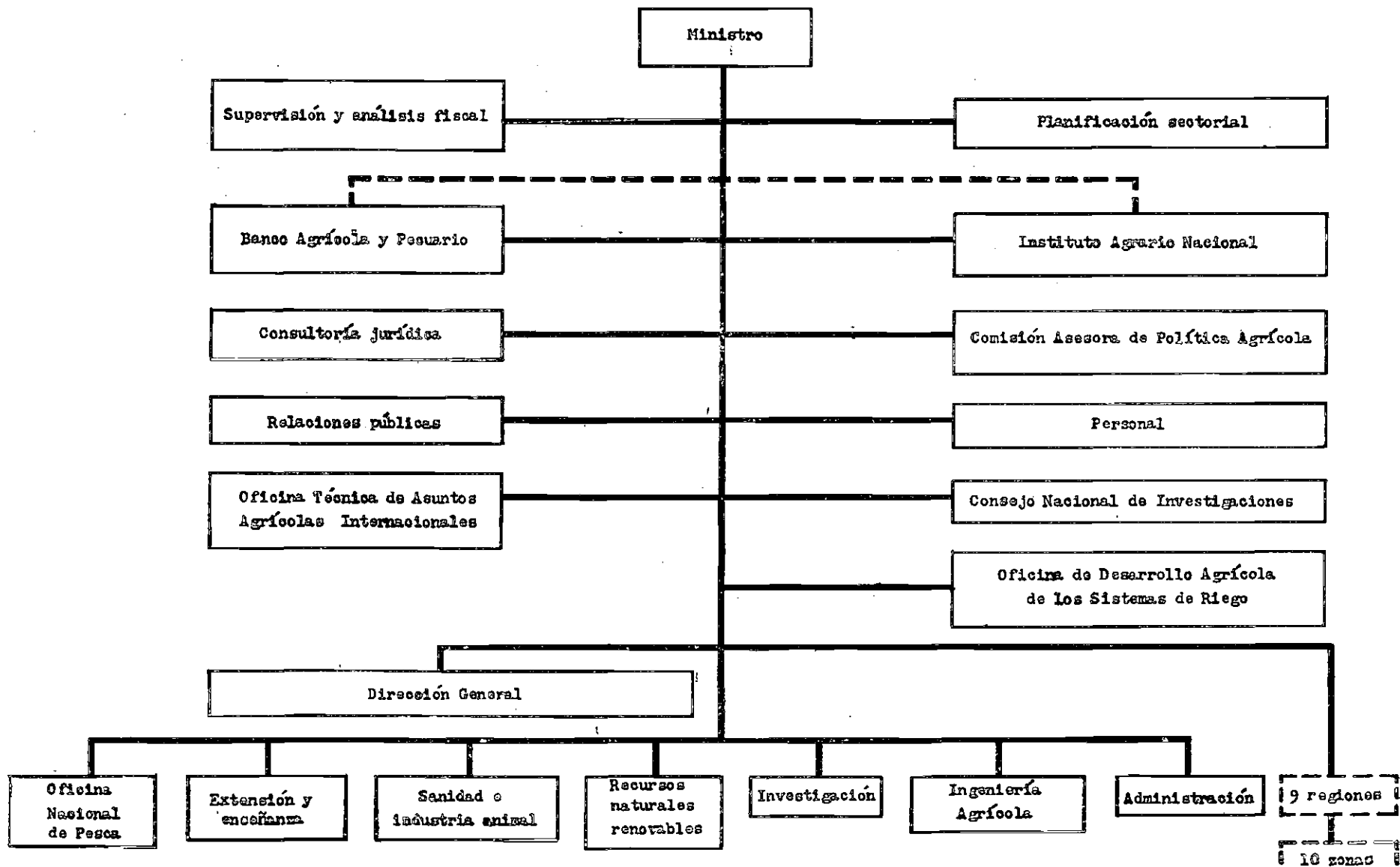
La *Oficina de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego* se fundó con el fin de coordinar todo el trabajo del Ministerio relativo a riego, y de lograr una mayor coordinación con el Ministerio de Obras Públi-

¹⁷ Bertram M. Gross, *The administration of economic development planning: Principles and fallacies*, op. cit., p. 50 (citado por B. Gross, *The managing of organizations*, 1964, p. 385).

¹⁸ *Ibid.*, p. 50.

¹⁹ *Memoria y cuenta, 1966* (presentado por el Ministerio de Agricultura de Venezuela al Congreso Nacional), 1967, p. 11.

Gráfico III. ORGANIZACION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA DE VENEZUELA



cas y con la CORDIPLAN para programar la ampliación de las obras de riego. En su informe al Congreso,²⁰ el Ministro menciona ejemplos de planeamiento deficiente que ha llevado a construir obras de riego en zonas que ni siquiera regadas adecuadamente son aptas para los cultivos que más se necesitan. Antes de la creación de la Oficina de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego, ninguna unidad especializada del Ministerio participaba en la planificación de las obras de riego.

El *Comité Interdepartamental de Política Agrícola* actúa como secretaria de un comité de alto nivel integrado por el Ministro de Agricultura, el Presidente del Instituto Agrario Nacional y el Director General del Banco Agrícola y Pecuario.

El Comité Interdepartamental coordina las políticas que aplican las tres organizaciones representadas y busca manera de asegurar el desarrollo armónico del sector agrícola. Como la mayor parte del trabajo del Comité se refiere a planificación y programación, sus miembros son el jefe de la unidad de planificación sectorial del Ministerio y los jefes de programación y presupuesto del Banco y del Instituto Agrario Nacional.

Teniendo en cuenta la necesidad de seguir de cerca el desarrollo de todos los subsectores de la agricultura, se creó la Comisión Asesora de Política Agrícola, que realiza estudios para la formulación de planes y políticas futuros, y asesora al Ministerio basándose en los resultados de tales estudios. Asimismo, la Comisión está encargada de determinar las repercusiones en el sector agrícola venezolano de la afiliación de Venezuela a la ALALC.

La *Oficina Nacional de Pesca* se estableció para que formulara políticas y programas de desarrollo pesquero, redactara las nuevas leyes que fuesen necesarias y dirigiera y supervigilara las actividades de fomento de las actividades pesqueras.

Se formó también un grupo asesor compuesto por funcionarios del Ministerio para que encabezara la nueva *Administración de los Centros de Recría*. Estos ocho Centros pertenecen al Ministerio y están encargados de facilitar la inseminación artificial y de mejorar la cría de ganado. Asimismo, prestan asistencia técnica directa a los agricultores para el mejor uso de los pastos, la conservación del equipo y otras materias.

Los nuevos órganos se dotaron de personal transfiriendo a ellos funcionarios que trabajaban en las mismas actividades dentro del Ministerio. No se ha informado de costos adicionales causados por estos cambios.²¹

Además de la creación de nuevas unidades, el Ministerio de Agricultura de Venezuela informa de mejoramientos administrativos en las funciones existentes, tales como administración de personal, finanzas, contabilidad y estadísticas y elaboración de datos.²² Tales mejoramientos seguramente contribuirán a facilitar la ejecución de planes. En cuanto a la administración de personal, se modificaron los sistemas de selección, dando mayor importancia a los méritos demostrados y a la capacidad para

²⁰ *Ibid.*, p. 11.

²¹ *Ibid.*, p. 31.

²² *Ibid.*, pp. 13, 14, 34-40 y 137-144.

responder a las exigencias del cargo. Con la ayuda de máquinas electrónicas, se puso al día el inventario de personal, y se inició un programa de evaluación de la eficiencia.

Los primeros resultados de esta reorganización administrativa parecen indicar que es posible mejorar considerablemente el mecanismo sectorial con un costo muy bajo, utilizando los medios siguientes: estudio cuidadoso de la distribución del trabajo para eliminar duplicaciones o lagunas, análisis crítico de la utilidad de las funciones existentes y del valor potencial de otras nuevas, evaluación sistemática de programas como continuación del presupuesto, control de eficiencia y otros.

En Chile, la reestructuración administrativa del sector forma parte de la planificación agrícola, y se incluye en los planes y programas que prepara la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA). Esta reestructuración nació de la necesidad de efectuar la reforma agraria y está orientada a este fin. La ley de reforma agraria es la base de la mayoría de los cambios orgánicos que ha experimentado últimamente el sector agrícola. Como la ley misma sólo fue aprobada en julio de 1967, aún no es posible estudiar en detalle las experiencias que de ella derivan. Sin embargo, cabe señalar algunas características de la nueva estructura administrativa del sector para poner de relieve algunos problemas que es preciso tomar en cuenta en la planificación del desarrollo agrícola.

1. Los estudios diagnósticos²³ que precedieron a la nueva ley señalaron la necesidad de coordinar las finanzas sectoriales. El Ministerio de Agricultura no decidía las inversiones en obras de riego, silos y otros servicios de almacenamiento, en industrias elaboradoras de alimentos ni en muchas otras instalaciones de importancia para la planificación agrícola.

Según los estudios, en 1965 el Ministro de Agricultura sólo pudo influir directamente en el destino del 10 por ciento del presupuesto del sector público agrícola, y en menos de 2 por ciento del presupuesto de capital, habiéndose encauzado a través del Ministerio de Agricultura menos de 5 por ciento de los créditos agrícolas.

Se estimó necesario coordinar los aspectos técnicos y financieros del desarrollo agrícola, de modo que ahora el Ministerio recibe el total de las asignaciones del gobierno al sector agrícola, y decide la distribución de estos fondos entre las instituciones públicas del sector. A través del Consejo Nacional de Crédito Agrícola, el Ministro también desempeña un papel más activo en asuntos crediticios.

2. La Oficina de Planificación Agrícola se halla ubicada en el Ministerio de Agricultura, y tiene por tarea la planificación de todo el sector agrícola. Para ello, su labor de planificación abarca organismos del Ministerio de Tierras y Colonización, la Empresa Nacional de Riego (subsidiaria del Ministerio de Obras Públicas), algunos organismos del Ministerio de Economía que actúan en el sector agrícola, y por último, las

²³ Memorándum del Sr. Sergio Figueroa, jefe del Grupo Institucional de la Oficina de Planificación Agrícola, al Ministro de Agricultura (13 de octubre de 1966).

actividades de crédito agrícola del Banco del Estado de Chile. El Ministerio de Agricultura, de acuerdo con la Oficina de Planificación, determina el enfoque global de la planificación sectorial.

3. Como tercer cambio orgánico, se consideró necesario coordinar en la esfera local a todas las instituciones que aplican las políticas agrícolas; actualmente se está dividiendo el país en zonas uniformes con este propósito. No todos los organismos sectoriales tienen representación en todas las zonas, pero los límites zonales se aplican a todos los que están representados. Para fines de coordinación, se crearán comités integrados por los jefes zonales de todas las instituciones agrícolas.

La estructura tradicional de administración pública del sector agrícola en América Latina es muy descentralizada, en especial porque este sector incluye un gran número de organismos autónomos que desempeñan tareas ejecutivas. Su coordinación financiera se efectúa a través de los créditos presupuestarios del Ministerio de Hacienda, pero la coordinación técnica se hace difícil por la falta de relaciones administrativas claras entre los órganos ejecutivos y las unidades correspondientes del Ministerio de Agricultura.

En Colombia, por ejemplo, donde actualmente se preparan diagnósticos para esbozar nuevos planes, el sector tiene una estructura institucional descentralizada.²⁴ En el nivel ministerial, la descentralización toma la forma de una dispersión horizontal de las funciones de planificación y programación entre varias oficinas. Así, la formulación de planes es tarea del Consejo Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de Planeación y de las Oficinas de Planeamiento, Coordinación y Evaluación de los Ministerios de Agricultura y Fomento.

En los gobiernos provinciales hay instituciones sectoriales que incluyen oficinas independientes de planeamiento. La investigación y los servicios de divulgación y enseñanza están en manos de varias instituciones, con vinculaciones estrechas o remotas con el Ministerio de Agricultura o totalmente ajenas a él. Entre ellas están el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los institutos de fomento del algodón y el tabaco, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, diversas corporaciones regionales autónomas, las federaciones de productores (Federación Nacional de Cafeteros, Federación Nacional de Cacaoteros, Federación Nacional de Cultivadores de Cereales) y otras entidades. La labor de capacitación se halla en manos de todas las instituciones que tienen servicios de divulgación, y del Servicio Nacional de Aprendizaje.

Algunas instituciones especiales de crédito sectorial, como el Fondo Financiero Agrario del Banco de la República, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Banco Ganadero y el Banco Cafetero, otorgan créditos directamente o bien los otorgan a través de las organizaciones que prestan servicios de extensión. Así, las federaciones de productores

²⁴ Véase una descripción completa de esta estructura en Armando Samper Gnecco, *Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1966-1967*.

otorgan préstamos tanto con fondos propios como con los que ponen a su disposición algunas instituciones crediticias.

Los asuntos de comercialización y distribución corresponden al Instituto Nacional de Abastecimientos.

Conclusiones

La descentralización del sector agrícola en Colombia y otros países obedece sin duda al deseo de evitar largas líneas de comunicación y otros complicados sistemas de decisión, y de llegar a decisiones más acertadas mediante la especialización. No obstante, es evidente que este tipo de estructura institucional obstaculiza el proceso de planificación que se esboza en este trabajo. Como se ha dicho antes, no existe un marco administrativo ideal para resolver los problemas de la planificación agrícola. Y precisamente por esto las revisiones administrativas deben ser parte integral del proceso de planificación.²⁵ De aquí que la tarea más urgente parezca ser una evaluación económica mejorada de las políticas agrícolas. Mientras no se pueda verificar con suficiente precisión el resultado económico de las actividades del Ministerio de Agricultura, no podrá haber análisis válidos de los aspectos administrativos de tales actividades.

²⁵ Véase un análisis más detallado de este punto *infra*, *La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina* (ST/ECLA/Conf. 30/L.5).

LA PLANIFICACION ECONOMICA EN CUBA

por la *Junta Central de Planificación de Cuba* (JUCEPLAN) *

A. BASES SOCIOECONÓMICAS DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación es una especialización social del trabajo humano consistente en la determinación de los modelos de dirección de procesos complejos, a través del análisis de sus interrelaciones, y de su coordinación y ordenamiento en el tiempo y el espacio, a los fines de obtener determinados objetivos en la forma más eficiente posible.

La planificación como idea de racionalidad, es decir, de obtención de objetivos máximos a partir de determinados medios, siempre ha estado asociada a la actividad productiva y a la actividad económica en general. Sin embargo, su aplicación en forma sistemática para el conjunto de toda la actividad económica de una sociedad, es un desarrollo relativamente reciente

En el modo de producción capitalista el principio de la racionalidad económica se presenta con una peculiar dualidad. Por una parte el fenómeno de la concurrencia exige un grado extraordinario de racionalidad en el manejo interno de una empresa. Esta exigencia trae como consecuencia el desarrollo impetuoso de toda una serie de instrumentos para la optimización de las decisiones económicas a nivel empresarial. No obstante, como contrapartida a este reclamo de las fuerzas mercantiles —determinantes de la actividad económica— surge una actitud de rechazo por parte del capitalista a todas las restricciones externas que limitan las posibilidades de maniobra de su empresa. Esta contradicción entre las necesidades de amplia flexibilidad que requiere el empresario para maximizar el rendimiento de su capital y las limitaciones que externamente le impone la sociedad, constituyó una fuerza movilizadora de la historia, cuando el naciente capitalismo se enfrentó a las trabas de las instituciones feudales, derrotándolas.

Dichas circunstancias y el aporte que las mismas constituyeron al desarrollo de las fuerzas productivas fueron caracterizados con trazos vigorosos, si bien bastante recargados por la influencia de la coyuntura histórica.

En 1776, Adam Smith decía en su obra clásica: “En definitiva, cualquier sistema que pretenda atraer con estímulos extraordinarios hacia cierta especie particular de actividad económica una porción más importante del capital de una sociedad que la parte de la que, de una manera natural, gravitaría hacia ella, o, con extraordinarias restricciones, despla-

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.17.

zar violentamente de cierto género de actividad económica particular una porción del capital que, de no proceder así, se emplearía en la misma, es en realidad subversivo o ruinoso para su principal propósito. Retarda, en lugar de acelerar, los progresos de la sociedad hacia la grandeza y riqueza verdaderas, disminuyendo, en lugar de aumentar, el valor real del productor anual de la tierra y del trabajo.

“Proscritos enteramente todos los sistemas de preferencia o de restricciones, no queda sino el sencillo y obvio de la libertad natural, que se establece espontáneamente y por sus propios méritos. Todo hombre, con tal que no viole las leyes de la justicia, debe quedar en perfecta libertad para perseguir su propio interés como le plazca, dirigiendo su actividad e invirtiendo sus capitales en concurrencia con cualquier otro individuo o categoría de personas.”¹

Es curioso observar cómo en América Latina casi 200 años más tarde, reocupando trincheras abandonadas por apologistas más perspicaces, se continúan defendiendo estas mismas ideas bajo el manto más o menos encubierto del *laissez-faire*, en contra de los intentos de planificación que se hacen en nuestro continente.²

Sin embargo, no serán estas posiciones, ya sancionadas por el juicio de la historia, las que interesa analizar.

Como se señalaba anteriormente, la planificación surge primeramente como una necesidad interna del empresario. El capitalismo de competencia al irse transformando en capitalismo monopolista amplía extraordinariamente los horizontes de la planificación. Ahora no es una fábrica lo que se planifica, sino que son cientos; ramas enteras de la economía, y no en un solo país, sino que en muchos.

Hay gigantescos monopolios que planifican un ingreso superior al de algunos países de América Latina. Consecuentemente las técnicas, el personal y los recursos que se dedican a las tareas de planificación son posiblemente superiores a los que se invierten en planificar cualquiera de las economías capitalistas del continente.

Visto de esta forma es evidente que hay un común acuerdo sobre las grandes ventajas de la planificación. Sin embargo, es un hecho reconocido las enormes dificultades que enfrenta la implantación de la planificación en América Latina. Este Seminario parte precisamente de este reconocimiento.

¿De dónde surgen, pues, estas dificultades? Tomando el ejemplo anterior resulta evidente la respuesta. Por mucho que la aparición de los monopolios haya ampliado el campo de la planificación y permitido su aplicación a magnitudes que muchas veces sobrepasan a las de una de nuestras economías, resulta evidente que la naturaleza del problema es

¹ *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (México, Fondo de Cultura Económica, 1958), p. 612.

² Ejemplo típico de lo anterior es el debate que se recoge en el libro *Economic development for Latin America* (Ed. Howard Ellis, Macmillan 1966) sobre un trabajo presentado por J. A. Mayobre acerca de programación global como instrumento de la política de desarrollo.

radicalmente distinta. En un caso todos los intereses se subordinan a los del capital monopolista que controla. El objetivo es claro: mantener el *statu quo*; y el poder de decisión se encuentra perfectamente articulado en función de ese objetivo.

En el otro caso, el poder de decisión económica está en lo fundamental atomizado y en manos de los capitalistas, cada uno de los cuales representa intereses, no sólo antagónicos entre sí, sino que además frecuentemente contradictorios con los intereses generales de la sociedad.

Debe resaltarse que el análisis de los problemas de la planificación nacional en las economías de mercado no puede circunscribirse a consideraciones sobre los medios técnicos de la planificación.

Esta cuestión es un buen ejemplo de cómo el intentar mantener un enfoque apolítico en un problema de profundas raíces sociales puede llevar la discusión a un plano anticientífico.

La dificultad fundamental del problema que se está considerando reside en la contradicción entre los intereses particulares, que disponen en lo esencial del poder de decisión económica, y los intereses generales de la sociedad. Más que la búsqueda de métodos más o menos eficaces de proyección económica o de formas organizativas para las instituciones de planificación, la respuesta a las dificultades que confronta la planificación en América Latina vendrá dada por el análisis de las siguientes cuestiones:

a) ¿Hasta qué punto podrán ser las decisiones económicas dirigidas, orientadas, coordinadas, provocadas o simplemente propiciadas, por un centro planificador?

b) ¿Resulta suficiente el margen de maniobra obtenido para efectuar los cambios en la estructura económica conducentes a una alta tasa de desarrollo?

En más de una ocasión y especialmente en circunstancias en que ha peligrado la existencia del sistema, han hecho su aparición diversos intentos de planificación global en las economías capitalistas.

En estos casos la contradicción entre la necesidad de coordinar un resultado común y el interés y las prerrogativas del capitalista individual, se han resuelto a favor de lo primero bajo el imperativo de la supervivencia, ejemplo de esto lo constituyeron las llamadas "economías de guerra" que instauraron Estados Unidos y Gran Bretaña durante la segunda guerra mundial, donde los mecanismos del mercado dieron paso a las asignaciones físicas y el establecimiento de cuotas de producción en base a un sistema de prioridad tendientes a maximizar el esfuerzo bélico. Posteriormente durante el período de reconstrucción de Europa occidental se volvió a apelar a la programación global, especialmente en lo concerniente a las inversiones.

Otro factor decisivo en cuanto a la aceptación de la planificación del conjunto de la economía lo constituyó sin duda la Revolución de Octubre y la implantación del Plan GOELRO en 1920 y los planes quinquenales sucesivos, que destruyeron definitivamente el fatalismo del progreso económico basado, fundamentalmente, en el mecanismo de las fuerzas mer-

cantiles, al demostrar la posibilidad de alcanzar altas tasas de desarrollo económico, en forma sostenida.

Esta es la alternativa que se presenta ante los pueblos del tercer mundo que sufren todos los excesos del sistema capitalista, ya que a las injusticias consustanciales a un régimen de propiedad privada sobre los medios de producción, se unen fuertes rezagos de feudalismo y el drenaje sistemático de sus fondos de acumulación, que impiden inclusive su potencial desarrollo dentro de las limitantes marcadas para ese sistema.

No es de extrañar que la brecha entre los países subdesarrollados con economías de tipo capitalista y el resto del mundo, continúe ampliándose. Es evidente que mientras los pobres continúen financiando el desarrollo de los ricos no podrá suceder otra cosa.

Sintetizando nuestra exposición puede señalarse que el fracaso histórico del *laissez-faire* en sus distintas modalidades y la demostración palpable de que resulta posible para países subdesarrollados alcanzar altas tasas de crecimiento por otros métodos, han sido los factores fundamentales que han promovido el debate de la planificación en América Latina, hasta el punto que puede decirse que en la actualidad existe, al menos, un *consensus* formal de su necesidad. Frente a este hecho se presentan tres posiciones más o menos delimitadas. La primera, a la que ya se ha hecho alusión anteriormente, es de rechazo, abierto o velado, a cualquier intento de planificación global.

Esta posición la defienden los capitalistas nacionales y los monopolios extranjeros que ven en la planificación un intento de subordinar sus intereses particulares a los intereses generales de la sociedad, limitándoles de esta forma sus posibilidades de actuar libremente en la defensa de sus capitales.

La segunda posición sostiene que es necesario un cierto sometimiento de los intereses empresariales a las necesidades generales de la sociedad y que inclusive existen áreas en la economía donde la llamada libre empresa resulta inefectiva. Aduce además que creando el "clima adecuado" para los nuevos proyectos de inversión y perfeccionando las técnicas de planificación, y eventualmente convenciendo a todos los afectados de la necesidad nacional de realizar determinados cambios estructurales a fin de aumentar la tasa de ahorro interno y demás, podrá irse obteniendo con el devenir del tiempo un ritmo de crecimiento adecuado.

La tercera sustenta que la planificación no puede concebirse como un conjunto de técnicas de programación independientes del substrato social donde se asientan y que una vez comprobada la inutilidad de intentar alcanzar los objetivos del desarrollo dentro de determinado contexto institucional, la tarea fundamental se convierte en la de obtener los cambios sociales, políticos y económicos necesarios para garantizarle a los pueblos, en su generación, los frutos del progreso humano.

La situación oficial existente en Latinoamérica está definida por los pronunciamientos realizados en este sentido en la Conferencia de Punta del Este de 1961, donde se reconoce el papel fundamental de la planificación en la promoción del desarrollo económico.

Esta aceptación de palabra no significa, como en el caso de la reforma agraria, proclamada en gran número de países del continente sin que hasta el momento, salvo muy contadas excepciones, se hayan producido modificaciones sustanciales en el régimen de tenencia de tierra, que haya habido una aceptación de hecho; cosa que se demuestra por el fracaso experimentado al haberse tratado de implantar en la práctica la planificación global.

Este tipo de aceptación que se manifiesta fundamentalmente como una concesión política, encubre con frecuencia posiciones intransigentes en relación a la planificación.

Así muchas veces se ataca públicamente al concepto por los mismos llamados a defenderlo bajo las consabidas alusiones a “los peligros que representa la intervención estatal para las libertades individuales”, “los problemas de la calidad de los productos y los servicios en las empresas nacionalizadas”,³ “la baja productividad del trabajador en las empresas estatales”, etc.

Lo anterior no obsta para que se le reserve al estado un papel limitado dentro de la actividad económica, consistente fundamentalmente en el desarrollo de las inversiones infraestructurales y la participación en algunas ramas cuyos altos costos de inversión y baja rentabilidad inicial las hacen poco atractivas al capitalista.

En general ésta es la política que propugnan los organismos internacionales de financiamiento tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc., en sus préstamos estatales. Esto evidentemente limita en buena medida las posibilidades de los gobiernos de influir en el desarrollo de los sectores productivos de la economía, mientras que por otra parte le evita al inversionista nacional o extranjero la necesidad de contribuir al desarrollo de este tipo de facilidades.

En definitiva las posiciones que resultan más importantes de analizar, en relación a este Seminario, son las que asumen de buena fe que a través de la planificación pueden lograrse altas tasas de desarrollo para América Latina, y que esto es factible de lograrse bajo un régimen de propiedad privada sobre los medios de producción y de participación y control de sectores fundamentales de la economía por capitalistas extranjeros.

Para responder a esta cuestión será necesario recurrir primeramente al análisis de las experiencias históricas tanto en América Latina como en otras regiones, y posteriormente a la consideración de los elementos operacionales inherentes al proceso de elevación de la tasa de desarrollo a través de la planificación y comprobar si existen o no las condiciones para su realización.

Los ejemplos de la India y Francia que en estos momentos constituyen

³ Sería interesante comparar verdaderamente estos “problemas de la calidad” entre las empresas estatales y las privadas, sobre todo en los países subdesarrollados donde la sociedad está más débilmente protegida contra los excesos capitalistas y donde las descripciones dantescas de Upton Sinclair en su novela *La Selva* mantienen actualidad de noticia, tanto para la adulteración de los alimentos, como para las medicinas y cientos de otros productos presentados sistemáticamente en forma engañosa ante los consumidores.

las experiencias más maduras de lo que significa la planificación en una economía de mercado resultan altamente ilustrativos en cuanto a las condiciones que han permitido ciertos éxitos relativos.

En la India la contradicción entre los intereses capitalistas y la necesidad de programar la actividad económica en función de urgentes requerimientos de desarrollo de esa sociedad, se ha podido ir forzando bajo el doble acicate de los peligros que a la estabilidad interna suponen las condiciones de extrema miseria de grandes masas de la población, y del ejemplo de China, que desde condiciones similares de subdesarrollo ha logrado imprimirle un ritmo impetuoso a su economía.

Por otra parte, la ayuda externa aportada por la Unión Soviética ha puesto a la disposición de los planificadores hindúes considerables recursos para ser aplicados sin restricciones previas, a cualquier sector de la economía, tanto productivo como improductivo. Esto indudablemente ha tenido su efecto indirecto positivo sobre el tipo de ayuda aportada por otros países.

A pesar de que el estado ha podido jugar en la India un papel mucho más preponderante que el que les está reservado por el momento a los gobiernos de América Latina en el desarrollo económico, los esfuerzos de los planificadores no han sido suficientes para alcanzar los frutos deseados, ya que no se ha podido obtener una alta tasa de crecimiento sostenido.

Así vemos que para el primer plan quinquenal el ritmo de desarrollo aumentó de 1 a 2.8 por ciento. En el segundo plan quinquenal se llegó hasta un ritmo de 3.9 por ciento, pero en el tercer quinquenio sólo se obtuvo una tasa de 2.3 por ciento, manteniendo para el período total un crecimiento superior al del incremento de la población, pero de proporciones bastantes modestas.

Por otra parte, resultan sintomáticas las continuas divergencias entre las autoridades de planificación y los intereses capitalistas nacionales y extranjeros, de las cuales la negativa a financiar el desarrollo estatal de la rama de fertilizantes, constituye el último episodio

El caso de Francia presenta características bastante diferentes. Estamos aquí ante una economía altamente desarrollada, con el peligro de ser absorbida o desplazada a largo plazo, y que intenta acrecentar una coyuntura mundial que de momento le resulta favorable.

Aparte de las limitaciones internas de este modelo, como su grado de maniobrabilidad dentro de una coyuntura menos favorable, etc., resulta bastante evidente que existen una serie de restricciones en sus supuestos que lo hacen inaplicable para los países de América Latina.

Tenemos primeramente que Francia es un país altamente desarrollado donde los cambios estructurales tienen más bien el carácter de ajustes, mientras que en nuestras economías resulta un imperativo el cambio profundo de las estructuras. Es de señalar, que ramas estratégicas de la economía como la energía, el transporte público, etc., así como las producciones de guerra y gastos de investigaciones, están controlados por el estado y constituyen posibilidades adicionales de actuar sobre la actividad

económica, no sólo en la forma indirecta de los tradicionales instrumentos keynesianos, sino además, señalando proporciones e influyendo en los ritmos de desarrollo de las distintas ramas. Por otra parte, y tal vez esto resulte lo más determinante, los gobiernos en América Latina, a diferencia de Francia, se encuentran sometidos a las presiones de los intereses foráneos que controlan en muchos casos los medios de producción, como también los recursos naturales. Estos intereses, ejercen además considerable influencia sobre el comercio exterior y las fuentes de financiamiento externo.

Estas dos experiencias examinadas anteriormente pueden ser tomadas como los casos límite en el intento de aplicar la planificación nacional a una economía de mercado.

Se han visto las circunstancias excepcionalmente favorables que concurrían en uno y otro caso, y cómo en definitiva los logros alcanzados han estado muy directamente relacionados a los supuestos de ambos modelos. Esto último apuntado, aconseja ser cauteloso al generalizar sobre las posibilidades de desarrollar algún grado de planificación nacional en una economía de mercado. No obstante, admitiendo dicha posibilidad, y a reserva de otras consideraciones tales como la distribución regresiva del ingreso que el modelo supone y su poca eficiencia y flexibilidad en cuanto a cambios estructurales, podemos considerar hasta qué punto las economías latinoamericanas pueden llegar a cumplir con sus requisitos básicos de:

- 1) Amplia aceptación de la necesidad de la planificación nacional;
- 2) Participación y control significativo del estado en la actividad económica, incluyendo las inversiones productivas;
- 3) Burguesía nacional preponderante, con control de los recursos naturales, etc.;
- 4) Capacidad interna para financiar el desarrollo, o en su defecto, fuentes externas independientes de presiones políticas.

Como se comprende, éstas, que pudieran tomarse como las bases indispensables para una solución de tipo reformista, donde la planificación nacional puede llegar a jugar algún papel activo en la dirección de la economía, distan mucho de presentarse para ninguno de los países del continente.

Sin estas condiciones resulta prácticamente imposible para un gobierno el iniciar cualquier tipo de acción independiente de cierta envergadura.

Así por ejemplo, un gobierno que deseara explotar alguno de sus recursos naturales, digamos petróleo, a fin de obtener una fuente de divisas para el desarrollo de otros sectores de la economía, encontrará grandes dificultades, si no insalvables, para obtener financiamiento externo, si es que coincide —como generalmente parece ser que sucede— con que alguno de los grandes monopolios internacionales en ese giro se interesa por el recurso.

Resulta interesante examinar en la práctica la forma en que los factores señalados, así como otros más, han obstaculizado los intentos que pudieran caracterizarse como de instaurar la planificación “desde arriba”.

El primer hecho que resalta es la consistente desvinculación de la planificación con los procesos económicos reales. Esta desvinculación con la realidad se evidencia en las siguientes cuestiones:

a) No hay una política concreta de hacer participar al sector privado en las tareas del plan, ni de las proyecciones y mucho menos de su ejecución. No se emplean siquiera los instrumentos crediticios, cambiarios o fiscales. Los capitalistas se interesan en la planificación solamente por la visión de coyuntura que ésta pueda ofrecer, especialmente en relación a los gastos públicos.

Esto, naturalmente, es consistente con los supuestos de funcionamiento de una economía de mercado. Una colaboración espontánea con los grupos empresariales se producirá exclusivamente cuando por circunstancias muy particulares coincidan los intereses del capitalista con los cambios propuestos en el plan. En cualquier otra circunstancia los intentos de controlar acciones de los empresarios, independientemente de los instrumentos utilizados, producirá un vivo resentimiento con las consabidas presiones políticas. De esta forma toda la actividad económica capitalista tiende a permanecer como un coto cerrado a la labor de planificación. Este es el primer hueso con el que debe enfrentarse el que intente planificar en una economía de mercado, ya que aun cuando pueda resultar cierto lo señalado por la CEPAL en el sentido de que exista un margen de “apoyo potencial no aprovechado”,⁴ la pregunta interesante sigue siendo: ¿una vez agotado ese margen de buena voluntad que puedan desplegar los capitalistas nacionales y extranjeros hacia la planificación, resulta esto suficiente para obtener los cambios estructurales necesarios para sacar a las economías latinoamericanas de su estancamiento y su atraso?

Resulta obvio que hace falta un poco más que la buena voluntad de los que indudablemente van a verse afectados por los cambios requeridos en el *statu quo*.

b) Ausencia de planes operativos o planes anuales. Se señala que los planes elaborados consisten fundamentalmente en proyecciones a largo plazo que aun cuando “se apoyan en un mejoramiento, a veces importante, de las tendencias anteriores... a menudo no especifican las medidas que puedan conducir a los resultados deseados”. Se expresa también la ausencia de mecanismos eficaces de revisión periódica de los mismos y de control y evaluación de su aplicación práctica.⁵

Aquí se corre el peligro —una vez más— de poner la carreta delante de los bueyes en la búsqueda de soluciones. Antes de plantear la necesidad de elaborar planes anuales u operativos es necesario examinar las condiciones que se requieren para que estos planes operativos puedan cumplir algún objetivo.

Los planes operativos, que constituyen el vínculo esencial entre la actividad planificadora y el acontecer económico, no existen no tan solo porque no estén presentes las condiciones técnicas para la elaboración de dichos planes, sino porque sencillamente no se cuenta con mecanismos

⁴ *La planificación en América Latina* (E/CN.12/772).

⁵ *Ibid.*

de autoridad a los que puedan recurrir los planificadores para darle alguna eficacia a su esfuerzo.

Resulta fútil elaborar un plan operativo que no oriente realmente la actividad de los que deben ejecutarlo y donde no exista poder de decisión para rectificar en mayor o menor grado las desviaciones producidas.

En relación al sector privado ya hemos analizado extensamente las causas que motivan esta desvinculación. En cuanto al propio sector estatal los factores negativos más recurrentes han sido la oposición de los intereses creados dentro de las estructuras administrativas del estado y las motivaciones personales y políticas a las que están éstas sometidas.

Todo este cuadro de planificación frustrada es consecuencia inevitable de la estrechez extrema de su ámbito efectivo de acción. Sin embargo, hay factores que acrecientan más aún la gravedad de la situación. Estas cuestiones se refieren a la deficiencia de la información, tanto por la mala preparación de los aparatos estadísticos, como por la reserva que por motivos fiscales y de competencia mantienen los intereses privados; la falta de definición de la política de desarrollo, sometida a contingencias políticas o a las exigencias de los organismos monetarios internacionales; y finalmente la escasez de fondos estatales para el financiamiento de los distintos proyectos.

Pero como más dramáticas resultan aún las debilidades del modelo de planificación que propugna la CEPAL para América Latina, es cuando se examina la magnitud de los problemas que deben resolverse antes de poder encauzar con firmeza estas economías en una senda de desarrollo. Baste mencionar la tremendamente regresiva distribución del ingreso y su efecto negativo sobre las dimensiones del mercado y las limitaciones del comercio exterior, con el deterioro constante de la relación de intercambio, y la reversión reciente del balance de la cuenta de capital en la balanza de pagos.

Ante la persistencia de estas tendencias y la magnitud de los desbalances estructurales que las mismas han provocado, las soluciones en base a una programación global, que hace veinte años pudieron lucir audaces, hoy en día, más que tímidas, resultan engañosas.

La planificación no es una entelequia cuyas deficiencias puedan plantearse a partir de sí mismas. La planificación es un instrumento para transformar la economía y su naturaleza estará en función de los cambios que se quieran realizar. Se somete que en este Seminario debe discutirse sobre una planificación que verdaderamente prometa soluciones y no sobre esquemas de planificación que están condenados de antemano a un efecto de simple paliativo.

Los pueblos explotados de América Latina, que son los que padecen en carne propia las deficiencias y fallas de la planificación que deben analizarse en este Seminario, están adquiriendo ya la conciencia de cuál es la verdadera solución, y están actuando en consecuencia. Los resultados de este Seminario deben contribuir a identificar claramente los obstáculos al desarrollo latinoamericano y coadyuvar a sentar las bases de los planteamientos que en su día realice la Comisión Económica para América Latina.

En las páginas que siguen, Cuba pone a disposición de los participantes del Seminario sus experiencias en estas materias. Los éxitos alcanzados en la organización cubana de planificación en condiciones sumamente difíciles dadas las brutales presiones de todo tipo ejercidas por el Gobierno de los Estados Unidos, avalan la posición mantenida en reiteradas ocasiones por nuestro país. Esta ha sido escuetamente explicada en esta introducción, acentuando la importancia y vigencia de cambios profundos de estructura como el umbral para iniciar un proceso acelerado de desarrollo, sobre bases realmente objetivas.

B. ASPECTOS GENERALES DE LA PLANIFICACIÓN EN CUBA

1. *Características de la organización económica*

Para caracterizar la organización de una economía no basta con la descripción de sus estructuras y del funcionamiento de las diversas instancias económicas, sino que resulta imprescindible analizar la propia realidad que tiene lugar y se desarrolla dentro de los marcos trazados por dicha organización. Es por ello, que el rasgo más característico de la organización económica cubana está en la naturaleza de sus instituciones y en el estilo de trabajo, que se han derivado de las profundas transformaciones revolucionaria experimentadas por el país desde 1959.

En este período, que constituye una fase en la que se asientan la liberación política de la nación y con ella las premisas de un verdadero y rápido desarrollo económico, la economía cubana no ha modificado sustancialmente su estructura productiva, estando aun orientada en lo fundamental hacia la producción azucarera y el intercambio comercial con el extranjero. No obstante ello, y en virtud de las medidas tomadas por la Revolución pasando a poder del pueblo la casi totalidad de los medios de producción, la organización de la actividad económica no responde ya al funcionamiento de un mercado capitalista, ni al sistema de dirección que éste presupone.

La dirección de la economía ha pasado a ser tarea de toda la sociedad y compete al aparato estatal implementarla, creándose para ello los mecanismos adecuados y la estructura organizativa en la que se enmarca la actividad económica de la nación. De ahí surgen la importancia y el rol de la planificación, tal como se exponen en este documento, así como las instituciones administrativas y organismos a través de los cuales el estado ejerce sus funciones económicas.

El sistema de planificación cubano trabaja sobre la base del carácter directivo de las tareas económicas fijadas en el Plan. Este carácter directivo de las tareas, implica, necesariamente, que las mismas tengan un destinatario concreto, perfectamente identificable dentro del conjunto de las instituciones económicas, es decir, que cada tarea y los recursos correspondientes para ejecutarla son asignados a un organismo central, empresa, y unidad productiva, bien delimitada en su carácter orgánico.

Visto desde ese ángulo, la organización administrativa de la economía

cubana se basa en una agrupación previa de las actividades determinada por la índole técnico-económica que es propia de las tareas específicas que se llevan a cabo en la economía. Así, el conjunto de actividades se clasifica principalmente en sectores económicos y ramas de producción o servicios, en cada uno de los cuales los procesos tecnológicos, los insumos materiales y los productos terminados presentan caracteres más o menos homogéneos.

Con el objeto de brindar atención y de responsabilizarse con la actividad fundamental de cada una de estas ramas y sus correspondientes subramas, se ha creado un organismo sectorial —ministerio o instituto— que agrupa un conjunto de empresas, cuya tarea es planificar, dirigir y administrar la gestión de las distintas unidades o fábricas en donde se produce un género dado de producción o servicio.

Tomando como ejemplo el sector industrial, podemos observar que actualmente existen en Cuba cinco ministerios —de la Industria Básica, de la Minería y Metalurgia, de la Industria Ligera, de la Industria Alimenticia, y de la Industria Azucarera— que aglutinan la mayor parte de la producción industrial del país. Hay otros ministerios en los cuales también se genera producción industrial, pero no como actividad principal del organismo sino de apoyo a la misma. Ese es el caso, por ejemplo, del Ministerio de la Construcción que administra fábricas en donde se producen industrialmente materiales de construcción, posibilitándose con ello la integración bajo una sola dirección de los procesos de producción, abastecimiento y consumo de dichos materiales por el organismo encargado de realizar la mayor parte de las construcciones nacionales.

Esto atestigua que lo importante en la organización administrativa de la economía es la determinación de esquemas flexibles que se adecúen a un más eficiente proceso de dirección de todas las fases por las que atraviesa la actividad económica, comenzando por la propia fase de planificación.

En cuanto a la planificación, la principal dificultad que surge de la organización administrativa, consiste en que mientras la técnica de planificación tiende a trabajar por sectores y ramas económicas, independientemente de sus formas organizativas, estas últimas no siempre coinciden con las primeras. Así por ejemplo, si se establece en el organismo máximo de planificación una Dirección de Industria, que debe planificar el conjunto de la actividad industrial, estudiar su situación y desarrollo, así como las proporciones y relaciones con los sectores restantes, este trabajo según “el sector puro” cae en conflicto con la asignación de tareas y recursos para los organismos que realizan como actividad fundamental dicha producción industrial. Es necesario, por lo tanto, la atención directa de los organismos referidos, aunque para manejar la actividad del sector como tal, se origine una continua coordinación con las restantes direcciones y organismos que tienen también alguna producción industrial.

La experiencia cubana indica que un estilo de trabajo dinámico, de estrechas relaciones entre las instituciones planificadoras y las empresas

productoras contribuye a despejar estas dificultades, permitiendo el análisis del comportamiento del sector y la planificación adecuada de la actividad de los organismos centrales y sus empresas.

Es conveniente señalar que en la estructura organizativa de la economía cubana existen tres niveles perfectamente delimitados. El primero de estos niveles corresponde a los organismos económicos globales, cuya función se centra fundamentalmente en la planificación y el control de la actividad productiva o de servicios sin ocuparse directamente de su ejecución. Aquí tenemos a la Junta Central de Planificación, el Banco Nacional de Cuba y el Ministerio del Trabajo. Un segundo nivel, ya estrechamente asociado a la naturaleza material de las diversas actividades, está constituido por los organismos económicos sectoriales, también denominados organismos centrales, que tienen por tarea no sólo el servir de eslabón en el sistema establecido de planificación central, sino administrar y dirigir de forma inmediata la actividad desarrollada en las empresas.

También poseen el carácter de organismo central aquellas instituciones de la esfera de servicios y dependencias gubernamentales que están vinculadas al proceso económico nacional a través de la prestación de servicios de índole social no asociados directamente al proceso de producción material.⁶

Como ejemplo de los primeros tenemos el Instituto Nacional de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de la Pesca, los cinco Ministerios industriales, el Ministerio de Transportes, el Ministerio de la Construcción, etc., y como ejemplo de los segundos el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y otros.

El tercer nivel corresponde a las empresas estatales adscritas a los respectivos ministerios, que constituyen el eslabón inferior del sistema de planificación y están encargadas de la ejecución material del proceso productivo a través de sus distintas unidades de producción. Obviamente que al nivel de cada una de estas unidades, sean granjas agropecuarias o fábricas, se concretan operativamente los planes de producción, abastecimientos, financieros, etc., y se realiza la labor de control y registros primarios.

Paralelamente a esta organización vertical, se ensaya exitosamente con formas orgánicas de gran agilidad como son los llamados planes especiales. Dichos planes permiten una favorable jerarquización de determinadas tareas, la atención directa por el máximo órgano planificador y la centralización bajo una sola dirección del manejo de muchos problemas concurrentes, asociados al desarrollo de una actividad productiva en la cual los factores locales —tierras, vías de comunicaciones, aspectos socio-ambientales— la asistencia técnica, la urgencia de las tareas y otros, juegan un papel predominante.

⁶ En el sistema de cuentas nacionales vigente en Cuba, las actividades económicas se dividen en dos esferas: esfera material y esfera de servicios. Los principales indicadores macroeconómicos —ingreso nacional, producto bruto, productividad, etc.— se miden sólo en la primera de ellas. En la actualidad se estudia la revisión de este sistema.

Los organismos económicos regionales van surgiendo por igual en aquellas zonas, en las que la rápida expansión de las actividades industriales y/o agropecuarias requiere de una más acentuada coordinación de todos los factores regionales. Así tenemos los Centros Coordinadores para el Desarrollo de Nuevitás y el Norte de Oriente, de Isla de Pinos y de Cienfuegos, dedicados fundamentalmente a la coordinación de los programas y planes de inversión en la zona, así como al fomento y mejor uso de los recursos materiales y humanos de esas regiones del país.

2. Los órganos de planificación; sus funciones y la elaboración del Plan anual

La Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) es el organismo superior en la pirámide de la organización económica y está encargada de la elaboración del Plan de la Economía Nacional, por lo cual conviene examinar los pasos que en ella se dan a este respecto.

Partiendo de las directivas de gobierno, los programas de desarrollo perspectivo y el comportamiento real de la economía durante el año que comienza, se inician desde los primeros días del mes de enero las labores de formulación del plan que regirá al siguiente año natural. En la primera etapa⁷ se trata fundamentalmente de brindar una estimación de los balances económicos más importantes que permitan correlacionar las tareas y los recursos, además de la distribución del producto bruto entre la acumulación y el consumo personal y social.

Independientemente del estudio de los principales puntos de estrangulamiento de la economía como son las exportaciones e importaciones, la producción agropecuaria, la producción industrial nacional, la capacidad de construcción, etc., se analizan también los límites que debe alcanzar el uso de los productos llamados "básicos", o sea aquellos abastecimientos más decisivos y que ulteriormente servirán como principal antecedente para elaborar los balances materiales de fuentes y uso de estos productos.

Ya en esta etapa inicial de la elaboración del plan se efectúa una selección de las tareas de mayor prioridad, para las cuales se determinan los recursos nacionales e importados más importantes, garantizando el logro de los segundos mediante su ubicación en aquellos países con los que existen convenios de intercambio comercial que aseguran la oferta requerida.

El cálculo de los marcos de importaciones disponibles, basado en la capacidad de exportación y en las posibilidades de financiamiento externo, permite determinar el nivel general de actividades y la nominalización de necesidades específicas de productos por países para las tareas directivas.

La determinación de estas cifras preliminares se realiza en estrecha vinculación con el Ministerio del Comercio Exterior y en ella participan también los organismos centrales y las empresas, definiendo los recursos

⁷ Véanse los epígrafes sobre la planificación global y sectorial para un mayor detalle de la explicación que se ofrece a continuación.

materiales de importación necesarios para la ejecución de las tareas directivas y las restantes.

Adicionalmente, se comienza a balancear la composición estructural del fondo de consumo, ajustándose la oferta de producción nacional de estos bienes a las disponibilidades de insumos, fijándose los niveles mínimos de importaciones y realizándose las primeras asignaciones tentativas a los organismos del estado a través de los cuales se efectúa el consumo social.

Toda esta etapa inicial del proceso de planificación no se ciñe exclusivamente a la formulación de los balances macroeconómicos más generales que caracterizan muy sumariamente el comportamiento de la economía, sino que comprende la concreción de los factores y recursos materiales asociados al cumplimiento de las directivas de producción, las inversiones de continuación y aquellas que responden a la ampliación de capacidades para asegurar dichas directivas, así como a los volúmenes de oferta de bienes de consumo que aseguran el crecimiento factible del nivel de vida en el período planificado.

Si bien las cifras preliminares ponen el acento principalmente en determinar los límites y proporciones dentro de los cuales deben enmarcarse los niveles de actividad, elaborándose por lo general sobre la base de agregados sectoriales, ya conllevan un elevado grado de desglose que permite fácilmente arribar después del análisis de su consistencia a las llamadas "cifras de control".

La Junta Central de Planificación remite entonces a los organismos centrales las cifras de control, constituidas por un juego de indicadores que establecen los parámetros a los que se deberán ajustar las actividades de los organismos. Esta es la primera versión del Plan, e intenta conseguir un determinado grado de eficiencia en la gestión económica de los organismos fijando tareas que supone mínimas, por una parte, y recursos máximos por otra.

En efecto, las cifras de control comprenden los parámetros de producción de productos básicos y seleccionados; acopio, abastecimientos, inversiones, financieros, etc., la mayor parte de los cuales poseen carácter directivo-mínimo.

De esa forma se exige que los organismos encaminen sus actividades dentro de programas bien establecidos, que fijen con detenimiento los objetivos de producción en cantidad, surtido, calidad, fechas de entregas; que las necesidades de abastecimiento estén bien calculadas y su cobertura sea factible; que no se acumulen inventarios excesivos; que las inversiones estén bien fundadas en términos de documentación técnica, aseguramiento de equipos y capacidad constructiva; que se mejoren las normas de consumos materiales y se produzcan al máximo, sustituciones de las importaciones de áreas de moneda escasa, etc.

Sin exagerar el grado de detalle en cuanto a los productos claves manejados directivamente desde el centro planificador, pues genéricamente no son más de 200 (con inclusión de equipos tecnológicos y no tecnológicos), sí se denota cada vez más en el sistema de planificación cubano

que la JUCEPLAN profundiza en todas las etapas de formulación del plan el grado de análisis y control sobre los mismos.

Con posterioridad a la recepción de las cifras de control viene un período de trabajo interno dentro de los organismos centrales y empresas cuyo resultado es la presentación de discrepancias en torno a las cifras, referidas mayormente a la estrechez de los recursos asignados. Dichas discrepancias pueden conducir a que la JUCEPLAN revise las asignaciones, ajustando tareas con recursos y lograda la subsiguiente compatibilización general del Plan, se emite su segunda versión o "cifras directivas". Con ulteriores rectificaciones y ajustes menores las cifras directivas finales son presentadas como plan definitivo al gobierno al cierre del año y entran entonces en vigor desde el 1º de enero.

Cabe señalar que las funciones de la JUCEPLAN no se limitan a la elaboración del Plan de la Economía Nacional. El desarrollo operativo de las asignaciones mediante el sistema de balances materiales implica que la participación de la JUCEPLAN en la organización del flujo de abastecimientos que se produce durante la ejecución del plan sea decisiva. Allí se balancean y entregan los abastecimientos de productos básicos, controlándose además el uso de esos recursos y por ende el transcurso de la actividad que los insume.

Conviene ahora analizar la intervención de los ministerios e institutos económicos centrales y las empresas en todo el proceso de planificación descrito.

Durante la primera etapa de elaboración del Plan y paralelamente a los contactos establecidos con la JUCEPLAN, los organismos centrales de conjunto con sus empresas realizan una serie de trabajos encaminados a permitirles desagregar con prontitud las cifras de control. Entre ellos destacamos la actualización de los cálculos de capacidades, la determinación de necesidades de piezas de repuesto y mantenimiento, la revisión de los índices de consumo, la confección de la documentación evaluativa de las nuevas inversiones, la determinación de las especificaciones técnicas de los insumos de importación y el establecimiento de relaciones con las empresas suministradoras nacionales y de comercio exterior.

Recibidas las cifras de control en los organismos centrales, se entra en la segunda etapa de formulación del Plan. Primeramente se conforman los proyectos de los diversos planes por categoría económica a la vez que se prepara la concertación de convenios económicos entre suministradores y consumidores respectivamente. Estas actividades se realizan sobre todo a nivel de empresa en estrecha coordinación con el organismo central.

Después se presentan, discuten y conciertan los convenios con el objeto de determinar las posibilidades materiales de ejecutar las actividades programadas. Posteriormente al despeje de la situación en la producción nacional y las importaciones es cuando se observan las dificultades que surgirán si los recursos no son compatibles con las tareas y se presentan las discrepancias a la JUCEPLAN.

Los organismos y sus empresas elaboran un informe sobre la consistencia entre las tareas y recursos, sobre la eficiencia económica y los

resultados de los convenios sobre abastecimientos, que constituye en realidad un verdadero anteproyecto de plan.

Todo ello sirve de antecedente a la solución de las discrepancias, con posterioridad a la cual viene la etapa de concreción del plan anual en la que se establecen los ajustes derivados de los análisis efectuados, se perfilan las inversiones y se emiten las cifras directivas.

Sobre esa base, las empresas elaboran sus planes operativos a más corto plazo que precisan el desglose de las metas anuales de acuerdo a las disponibilidades temporales de los factores productivos.

3. Aspectos relacionados con las funciones de los organismos respecto al control del Plan anual

El establecimiento de un sistema de control sobre la ejecución de los planes que tiendan a asegurar el cumplimiento de las tareas fijadas, prever las desviaciones que puedan ocurrir y adoptar las medidas correctivas es de una gran importancia.

En Cuba, la sistematización del control de los planes ha sido una de las tareas más arduas en el desarrollo de la planificación. En sus inicios el control de los planes y el conocimiento exacto del comportamiento de la economía era fragmentario y desorganizado en varios aspectos.

La experiencia, sin embargo, ha permitido desarrollar todo un mecanismo de control financiero continuo ejercido por el Banco Nacional, basado en el análisis contable, e ir organizando un esquema de controles físicos sobre la producción y distribución que irá asumiendo progresivamente el papel predominante en el control de estos procesos debido a su más rico contenido económico.

El control sobre la ejecución de los planes es responsabilidad de todos los participantes en la planificación y dirección económica y tiene diferentes niveles y modalidades. Los controles que ejerce la Junta Central de Planificación se extienden principalmente a los siguientes aspectos:

a) Asignación y control de las existencias de productos claves para la economía;

b) Conocimiento y control de los abastecimientos de productos alimenticios para la población;

c) Análisis y control del grado de avance que experimentan las inversiones del país;

d) Conocimiento preciso y control del comportamiento de la balanza de pagos, especialmente lo relativo a la moneda de libre convertibilidad, autorizando las propias transacciones en esta moneda;

e) Análisis del comportamiento de un grupo de indicadores financieros globales: variación de la circulación monetaria, variación de las cuentas de ahorro, salidas totales en efectivo, movimiento del fondo de salarios según la circulación monetaria, y los organismos y empresas presupuestadas, déficit o superávit presupuestario, etc., y

f) Análisis del comportamiento de las actividades fundamentales de los organismos y aprobación de las modificaciones que conduzcan a una alteración de las cifras directivas.

Estos controles poseen en la generalidad de los casos un nivel de agregación mayor que los ejercidos por los organismos y empresas, en los cuales las funciones de control operativo sobre los diversos procesos, tanto de producción como de distribución, es parte inherente de las tareas diarias.

El control interno de los organismos se estructura por lo común de acuerdo con las categorías del Plan: producción, inversiones, abastecimientos, trabajo y salarios, etc., así como sobre aspectos específicos —consumo de combustibles, mantenimiento preventivo planificado, etc.— e indicadores de efectividad de la gestión que han servido de parámetros para la fijación del nivel de recursos asignados.

El conjunto de instrumentos metodológicos que sirve para la formulación del plan, constituido por índices, indicadores y balances, como son:

- a) Índices de producción en unidades físicas,
- b) Índices de producción agregados, en valor,
- c) Indicadores sobre productividad y fuerza de trabajo,
- d) Índices físicos y monetarios de rotación de los inventarios y otros medios circulantes,
- e) Indicadores sobre costos de producción y sus componentes,
- f) Indicadores sobre gastos de inversión y sus componentes,
- g) Indicadores sobre el consumo y el nivel de vida,
- h) Balances globales, financieros y materiales,

representa por igual la base del sistema de control a todos los niveles. La continuidad de los análisis de control está por su parte adecuada a las necesidades planteadas por la dirección de los procesos. Tomando por ejemplo el plan de construcciones observamos que a nivel de empresa constructora regional existe un control periódico sobre cada uno de los indicadores de su actividad, de plazos muy breves, que permite conocer casi a diario el desarrollo de la misma.

Ese período de control así como el contenido de los diversos indicadores va agregándose a medida que se eleva en la pirámide organizativa, de tal forma que en la JUCEPLAN se controla bimensualmente el resultado de los indicadores financieros y el avance físico de las obras en la región.

En todas las tareas de planificación, aunque de manera especial en las relativas al control del plan, los organismos del Partido Comunista de Cuba desempeñan un importante papel. En efecto, una organización que está estrechamente vinculada a la problemática económica cotidiana y que abarca el comportamiento de estas actividades a todos los niveles, aporta elementos adicionales muy importantes de evaluación del Plan. Así, por ejemplo, la nominalización y regionalización de un plan tan decisivo como el de las construcciones, requiere la elaboración y compatibilización de balances, a niveles concretos, de fuerza de trabajo, al objeto de asegurar debidamente el volumen planificado de obras a ejecutar. La discusión y evaluación de estos balances con el Partido permite detectar inconsistencias y movilizar rápidamente reservas locales de todo

tipo y ensanchar en medida, algunas veces considerable, las posibilidades de acometer determinada actividad económica.

4. Las relaciones entre las empresas económicas del estado y el sistema de gestión

En el contexto general de la planificación cubana el sistema de gestión económica establecido ocupa un lugar de singular importancia. Es evidente que la elaboración de los planes —como tal— tiene un cierto grado de autonomía con relación a la forma en que se realiza la gestión de las empresas durante el proceso de ejecución de las tareas prescritas en los mismos. No obstante ello, el sistema de gestión económica vigente en Cuba está basado en una concepción de las relaciones entre las entidades económicas estatales, que imprime su carácter también al procedimiento de elaboración de los planes, y resulta decisiva para la conformación de los mecanismos de control a todos los niveles.

La existencia de la propiedad social sobre los medios de producción fundamentales del país permite la conversión de la compra-venta mercantil entre las empresas estatales en una entrega de productos que se desarrolla en una secuencia tal hasta que éstos alcanzan un definido carácter de bienes finales, pasando a la esfera de la circulación mercantil, sea del consumo individual doméstico o del intercambio comercial con el exterior. Ello limita la función del dinero como medio de pago, reduciéndolo a medida de valor y circunscribiéndolo en el sector estatal a ser un elemento de cálculo aritmético homogéneo con fines analíticos y comparativos.

En virtud de la relevancia que ganan los aspectos físicos del proceso económico y de la conveniencia de la supresión de mecanismos de gestión innecesarios para lograr una mayor eficiencia de la actividad, se eliminan los impuestos en la esfera productiva estatal, los instrumentos crediticios y el cobro y pago monetario, transformándose este último en un simple acto administrativo —contable— que se representa por órdenes de compensación al efecto del control bancario.

En este sistema, el principio del rendimiento o ganancia comercial es estrictamente formal, conservando su existencia sólo como elemento constitutivo del precio pero sin derivar en fuente de la acumulación a nivel empresarial, ya que las empresas no poseen patrimonio propio, jurídicamente desglosado del presupuesto estatal, al que fluyen sus ingresos netos después de hacerse efectivos los egresos originados por su actividad.

Allí donde el estado vende sus productos y se sucede un acto mercantil mediado por el cambio de propiedad, la empresa estatal, a través del cobro, traslada al Presupuesto la totalidad de los costos y excedencias generadas que han tenido lugar desde el primero hasta el último acto productivo.

Las empresas del estado tienen en el presupuesto nacional su única fuente de recursos monetarios los que les son asignados mediante disponibilidades situadas al efecto en las agencias del Banco Nacional de Cuba

y acorde a un plan financiero que recoge los gastos previstos para la actividad económica según la naturaleza de los mismos.

Cabe señalar que la más importante función de todo el mecanismo financiero que acompaña al movimiento de los bienes materiales como expresión homogénea de la creación y circulación de los valores, estriba en servir de elemento de agregación económica y de base para el control y análisis de la actividad.

En la medida en que se perfeccionen sistemas de registros económicos más eficientes y se desarrollen a todos los niveles procedimientos de control físico que resulten adecuados, todo el andamiaje de categorías financieras irá perdiendo progresivamente su razón de ser y desapareciendo como puntal de control económico. Esta es una línea emprendida desde hace algún tiempo en Cuba y ya muestra resultados tan halagadores como es por ejemplo la drástica reducción del aparato administrativo necesario para la organización y control de la producción social.

5. Experiencias en la organización de la ejecución de los planes y la planificación regional

Uno de los aspectos más interesantes en la práctica de la planificación cubana son los esfuerzos por integrar orgánicamente los elementos de planificación sectorial con los factores de carácter regional que inciden decisivamente en planes específicos como son los de inversión.

La metodología cubana prevé que los organismos responsables de la actividad cuyas capacidades se incrementan a través de nuevas inversiones, se constituyan en gestores de las mismas durante todas las fases de su ejecución. De esa forma y posteriormente a la fijación por la JUCEPLAN de los marcos de inversiones de que dispondrán "los inversionistas", acorde a la distribución sectorial del fondo de acumulación, éstos elaboran la documentación preliminar y presentan la justificación de las nuevas iniciativas. Estas, una vez aprobadas por JUCEPLAN se incluyen en las cifras directivas y se comienzan a contratar los equipos nacionales y/o extranjeros, al igual que se definen los proyectos técnicos y los volúmenes de construcción civil que se ejecutarán durante el próximo año, generalmente por el Ministerio de la Construcción como aparato especializado en esta actividad.

En algunas zonas del país de rápido desarrollo económico como son Nuevitas y Cienfuegos, la concentración de muchas inversiones al mismo tiempo ha planteado problemas de coordinación que surgen no sólo del hecho organizativo dado en la responsabilidad propia que cada organismo central tiene sobre sus inversiones.

Por una parte, las asignaciones previstas en el plan de inversiones de cada organismo para las obras de la zona, pueden ser, por independientes unas de otras, tan grandes que sobrepasen la capacidad efectiva del Ministerio de la Construcción en la región, ya que ésta descansa en cierta medida sobre factores locales de oferta limitada como son la mano de obra y algunos materiales básicos.

Por otra parte, y esto es lo más importante, existe una estrecha inter-

dependencia entre casi todas las inversiones de la zona en el sentido de que unas son prácticamente inversiones inducidas de las otras. Así, en el caso de Nuevitas, la puesta en marcha de las plantas de cemento y fertilizantes presupone la terminación de la planta termoeléctrica; ésta requiere de las obras portuarias y las líneas de transmisión. De igual modo se necesitan de obras socio-ambientales, viviendas, vías de comunicación, etc., que deben estar ejecutadas para permitir el funcionamiento de las fábricas industriales.

Con el objeto de programar la ejecución de todas esas obras, considerando sus mutuas interdependencias, se experimenta en Nuevitas con el método de la ruta crítica, desglosando en un modelo de redes cada una de las obras referidas y sus etapas fundamentales.

Dicho modelo constituye un esquema integrado para todo el conjunto de inversiones que se realizan en la zona, y comprende a su vez un modelo de redes parcial por cada obra.

Estas técnicas modernas de programación se convierten en un valioso auxiliar del proceso de planificación permitiendo el logro de los siguientes objetivos:

a) Obtener una visión más exacta de las interdependencias que existen entre las diversas inversiones y programar el trabajo acorde a ello;

b) Conociendo las interdependencias y la duración de las etapas y obras, es factible asignar recursos en el plan, de tal forma que se eviten demoras en la puesta en marcha de algunas inversiones por no estar finalizadas sus inducidas, y

c) Obtener una base más exacta para determinar los efectos que las desviaciones en el cumplimiento del plan producen sobre todo el complejo de desarrollo industrial.

La ejecución de los planes de inversión, el control y corrección de sus desviaciones y la preparación de antecedentes para su elaboración comienza a ser una labor integrada de los órganos regionales y sectoriales, cuyos resultados son altamente positivos.

Los esfuerzos de integración sistemática de las actividades económicas en su corte sectorial con los elementos físico-regionales que le sirven de marco concreto y le brindan factores necesarios para su realización, no se agotan en la gestión de coordinación antes expuesta.

En Cuba se viene desarrollando desde hace años un amplio frente de trabajo, estrechamente vinculado, entre otras cosas, al estudio y la planificación del desarrollo comunal, a la evaluación de recursos como son la disponibilidad de agua, las facilidades viales, la distribución de la población, etc., y a la microlocalización de todas las inversiones agropecuarias, de servicios e industriales, en función de estos recursos. La planificación regional ha surgido, pues, como un complemento necesario al proceso de planificación central de las actividades económicas. Cabe señalar que el análisis de las experiencias cubanas en este campo debe contemplar dos ángulos en los cuales la planificación regional exhibe características propias:

La creación del Instituto Nacional de Planificación Física, cuyas fun-

ciones iniciales estaban centradas en la elaboración de planes directores para el desarrollo urbano en zonas de rápida expansión, y en la ubicación de las nuevas inversiones, estuvo aparejada con el proceso de organización del Partido Comunista de Cuba en todas las regiones del país. Este hecho, por una parte la creación de un órgano nacional para planificar el desarrollo regional, y por otra el surgimiento de una estructura orgánica en el Partido, con caracteres definitivos y determinada por las condiciones de cada región, imprimió un nuevo sesgo a la división político-administrativa del país. Fue necesario entonces emprender estudios relativos a una nueva división territorial, basada, entre otras cosas, en las modificaciones de la estructura agraria y en una mayor racionalidad de la dirección económica de las actividades concurrentes en la región.

Como resultado de este proceso y sin que fuera necesaria la conclusión formal de los trabajos asociados a la nueva división político-administrativa, se realizó una completa reestructuración de los órganos del poder local, los que pasaron a asumir funciones de planificación y ejecución del conjunto de tareas y actividades que tienen, sobre todo, significación para la comunidad, estando guiados y orientados por el Partido Comunista de Cuba.

En efecto, las administraciones regionales sustituyeron a los antiguos gobiernos municipales, constituyéndose en verdaderas instituciones al servicio de la comunidad. Su gestión abarca fundamentalmente la planificación y ejecución del desarrollo de los servicios menores —comercios de carácter local, reparaciones, servicios públicos, etc.—, de las construcciones de carácter local, del ornato y la limpieza pública, etc.

El grado de autonomía de la planificación y ejecución de estas actividades con respecto al plan económico nacional está determinado por la trascendencia de las mismas; tareas de significación sólo para la comunidad, que se ejecutan con recursos locales, quedan en el ámbito de las administraciones regionales.

Es menester situar en este plano de actividad regional a los centros coordinadores tal como se ejemplificó en los párrafos anteriores, aunque advirtiendo las diferencias que existen entre éstos y los órganos del poder local. De igual forma debemos mencionar el papel dinámico que ejercen las dependencias regionales de los ministerios y organismos centrales en relación a la implementación y el control de los planes económicos nacionales en la región. Otro ángulo de la planificación regional cubana está dado en el desarrollo propio de las funciones del Instituto Nacional de Planificación Física.

La enorme importancia que tiene el estudio de los recursos físicos de las diversas zonas del país se deriva de la necesidad de optimizar la ubicación de las nuevas inversiones que responden a los planes nacionales de carácter sectorial. De esa forma se hacen consistentes los distintos planes entre sí mediante el conocimiento de sus requerimientos físicos por una parte, y las disponibilidades de las diversas zonas donde pueden ser concretados, por otra.

Así señalábamos en un documento anterior⁸ cómo estos estudios regionales han contribuido a la compatibilización de los distintos programas de desarrollo sectorial. Tenemos como ejemplo el caso de la compatibilización agrícola-industrial para el desarrollo de la producción azucarera: el análisis de las áreas de siembra de caña de azúcar conjuntamente con las redes viales y los distintos sistemas de transporte hacia las fábricas y almacenamiento, ha permitido racionalizar las áreas que deben tributar a cada central azucarero. La estructura de tributación heredada del capitalismo obligaba a largos y excesivos tiros de transporte que son innecesarios desde el momento en que los centrales pertenecen al pueblo y es dable reorganizar la integración área de siembra-fábrica.

Igualmente se han producido racionalizaciones de los distintos sistemas de transporte hacia los centrales y puertos, y se han determinado las zonas óptimas para ampliar las capacidades industriales y la ubicación de centenares de centros de acopio, donde la caña recibe después del corte su primer procesamiento —trozado y despajado— antes de pasar al central.

Estos son algunos ejemplos de las tareas de la planificación regional en Cuba, aunque cabe apuntar la necesidad de desarrollar aun más los criterios regionales para incorporarlos sistemáticamente a todas las etapas del proceso de planificación central.

C. LA PLANIFICACIÓN GLOBAL Y LA FORMULACIÓN DEL PLAN

1. *El papel de la planificación global*

La corta experiencia cubana de planificación de la economía nacional se ha caracterizado por una transformación continua de su concepción y de los métodos utilizados. El desarrollo mismo de la Revolución la ha estado condicionando en sus diferentes etapas, surgiendo del progresivo cambio de propiedad de los medios de producción la necesidad cada vez más imperiosa de una planificación central del conjunto de la economía que en función de las metas de desarrollo trazadas asigne en la forma más racional y eficiente los recursos de que dispone la sociedad.

La disponibilidad de un sistema estadístico y de información adecuado, así como la organización, la formación y la experiencia de los cuadros planificadores a los diferentes niveles, son factores que han estado incidiendo también en los métodos de planificación.

Así tenemos que la primera experiencia de planificación integral de la economía se lleva a cabo de “abajo hacia arriba”, esto es, se comienza por la elaboración de lo que se dio en llamar “pre-planes” en la base, en los cuales se plasmaba la actividad anual prevista por cada una de las empresas estatales.

Estos pre-planes eran elevados al organismo rector de la economía, la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) y a los restantes organismos globales existentes en aquel entonces, limitándose la planificación

⁸ *Notas sobre la planificación económica y la experiencia de Cuba*, documento presentado al XII Período de Sesiones de la CEPAL (Venezuela, mayo de 1967).

al más alto nivel a una labor de coordinación y compatibilización de los proyectos recibidos que se efectuaba en primera instancia por las unidades de planificación sectorial —según los criterios de agrupación por sectores económicos— y posteriormente por las unidades de planificación global en forma de agregados acorde a las categorías económicas comunes a todos los planes.

Obviamente, los resultados obtenidos no eran susceptibles de ser consecuentemente ajustados y la compatibilización de tareas y recursos fue imposible en la práctica.

De esta primera experiencia se deriva la concepción de la planificación integral “de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba” donde la planificación global abandona su papel único de conciliador para transformarse en el centro mismo de todo el proceso de elaboración del plan, definiendo los contornos en los cuales éste estará enmarcado, en primera y última instancia. De esa forma, las dos etapas que resumen el proceso de elaboración del plan, una de ida del centro planificador (JUCEPLAN) a la base (unidades productivas) y otra de regreso de la base al centro planificador, exhiben las siguientes características: la primera se halla conformada por las directivas político-económicas trazadas por la Dirección Política del país, la formulación del modelo global de desarrollo y su derivación consecuente, o sea, las cifras de control; la segunda, todo el trabajo de compatibilización final y resolución de discrepancias que conduce a la emisión de las cifras directivas del Plan.

Dentro del esquema general esbozado, la función de la planificación global se concreta de diferentes formas que van desde la definición de las limitantes fundamentales del desarrollo hasta la coordinación y compatibilización de las metas programadas con la disponibilidad de recursos. La primera de estas actividades se plasma en la conformación de las variables macroeconómicas, tales como, el producto social global, el producto bruto, el volumen y la estructura del fondo de consumo y del fondo de acumulación, el volumen del comercio exterior, el fondo de salarios, etc., dentro de las cuales deberán enmarcarse el resto de los trabajos del Plan; la segunda tarea fundamental referida se ejecuta con ayuda de los Balances Nacionales y de los Balances Materiales, que realiza centralmente la JUCEPLAN.

2. Las directivas político-económicas

Las directivas político-económicas de desarrollo constituyen el punto de partida de la elaboración del Plan. Ellas reflejan, a un alto nivel de generalidad, las tareas fundamentales a ejecutar en el período del Plan y abarcan la gestión económica en el ámbito nacional, o sea, los principales niveles de producción de la esfera material, las actividades fundamentales de la esfera de servicios, indicadores del nivel de vida e iniciativas fundamentales de inversión.

Durante la primera etapa de la planificación en Cuba, los planes económicos no se conformaron sobre la base de directivas precisas de desarrollo, lo cual era explicable por la propia dinámica de la Revolución

que se consolidaba y avanzaba rápidamente hacia el control de los medios básicos de producción, aún en manos del sector privado.

Una segunda etapa de las experiencias de planificación tenía como característica la elaboración de propuestas al Ministro de Economía por las unidades de planificación global de JUCEPLAN en forma de un juego de alternativas de desarrollo avaladas por un diagnóstico de la economía, sus problemas y probables soluciones.

Estas propuestas eran el producto de un trabajo conjunto y paralelo de todas las unidades de planificación de JUCEPLAN (sectoriales y globales) con la colaboración de los organismos globales, los organismos centrales y las principales empresas. En base a las mismas y sustentadas en los estudios que las constituían se enunciaban posteriormente las directivas político-económicas, que después de complementadas y/o modificadas a tenor de su análisis y discusión, eran aprobadas por el gobierno para así dar inicio y regir la conformación del Plan anual.

Los progresos alcanzados en el establecimiento de un adecuado sistema de estadística, el desarrollo de cuadros técnicos en diversos campos de la actividad económica y un mayor y más profundo conocimiento de la problemática del país, permitieron una definición de la estrategia del desarrollo de Cuba en el mediano plazo. Esta estrategia formulada por la Dirección Política se concreta en metas que abarcan hasta la década de 1970, y cubren la priorización de sectores completos que dependen del desarrollo de las actividades agropecuarias constituyendo éstas la variable fundamental del crecimiento económico en el mediano plazo.

Esta nueva situación marca el comienzo de la etapa del desarrollo de nuestra planificación, y demanda métodos más ágiles y dinámicos al hacerse necesario la formulación y control de planes anuales con una alta desagregación tanto en sus objetivos como en la asignación de recursos para su realización.

En este caso, la existencia de metas previamente fijadas obvia en el proceso de confección del plan la etapa anteriormente definida como necesaria para la elaboración de las directivas, permitiendo un análisis más exhaustivo de los problemas, y una mayor dedicación a la búsqueda y aprovechamiento de los inmensos recursos potenciales de la sociedad.

Cabe afirmar que hoy en nuestro país, la planificación de la economía nacional es un instrumento real de dirección económica al ser posible, entre otras razones, contemplar en ella desde el principio y al más alto nivel, los aspectos más generales y aquellos particulares cuya importancia es fundamental para lograr el desarrollo propuesto.

3. *El modelo global y los balances nacionales*⁹

El modelo global (MG) no es más que la concreción de las directivas enunciadas en términos de metas específicas por productos o servicios

⁹ Como se sabe, el método de balances no es más que un sistema de contabilidad social aplicado a las economías centralmente planificadas y que alcanza incluso a la planificación de los aspectos físicos y materiales de la economía nacional. Su utilización es igual en los diversos estratos de planificación (global, sectorial,

y su compatibilización con la disponibilidad de recursos, para el período del Plan a un alto nivel de agregación.

Es conveniente señalar la existencia de estudios especiales que denominaremos "estudios de apoyos" los cuales sustentan y complementan las directivas y por lo tanto forman parte del conjunto de instrumentos utilizados para la elaboración del MG. Ellos pueden ser definidos como estudios particulares de desarrollo, llevados a cabo mediante la utilización de las técnicas de programación más avanzadas, de un producto, rama o sector completo de actividad o sobre la problemática específica de aspectos parciales o totales de cualquier categoría económica. Son ejemplos de este tipo el *Estudio para el desarrollo a largo plazo de la explotación de Lateritas*, el *Análisis y proyección de las capacidades de frío en el país*, el *Estudio de las demandas futuras de fertilizantes y la producción nacional*, el *Estudio prospectivo de la producción de azúcar*, los *Estudios de la eficiencia de las exportaciones*, etc.

Es importante destacar el papel que juegan estos estudios en la elaboración del MG. Son el nexo entre la planificación global y sectorial, al tener éstos su origen en las directivas de desarrollo o en el proceso de elaboración del MG y a su vez servir de base para su confección.

Lo anterior lleva a un intercambio sistemático de información y discusiones, en todas las etapas en que se desarrolla el modelo, entre ambos niveles de planificación.

El modelo establece los marcos dentro de los cuales deberá moverse la elaboración del Plan, siendo los que se refieren a recursos, límites máximos, y los que indican tareas, límites mínimos. Su confección exige la realización de los balances nacionales, como son el balance del producto social global, el de pagos, el de fuerza de trabajo total y calificada, el de egresos e ingresos de la población, etc., lo que lleva implícito el establecimiento de las proporciones fundamentales de la economía.

El proceso de confección del MG se concibe como un conjunto de etapas paralelas y secuenciales las cuales se entrecruzan, agregan y desagregan en función de su objetivo último.

Como único medio de lograr un alto grado de consistencia en el modelo, las etapas que lo integran sufren progresivamente compatibilizaciones parciales entre sí. Estas consisten en dos tipos de pruebas: una general que comprueba y ajusta los agregados en valor; y otra particularmente importante, que es la elaboración de los balances materiales por producto genérico, en términos físicos.

Ejemplos del primer tipo de prueba de consistencia son, la compatibilización entre el total de recursos importados que demanda el sector industrial con la disponibilidad de los mismos para este destino; la compa-

regional, etc.) aunque los instrumentos concretos se modifican ligeramente. Evidentemente un balance del producto social no puede ser utilizado en la planificación del sector industrial, aunque los principios básicos del mismo se aplican para determinar la proporcionalidad de las distintas ramas del sector y asegurar su consistencia. El sistema de balances materiales constituye el primer peldaño del conjunto de balances de la economía nacional.

tibilización entre la capacidad para invertir y la demanda de inversiones que supone el desarrollo propuesto, etc.

La segunda prueba de consistencia se trata del balance que se realiza entre las diferentes fuentes de abastecimiento de un producto (producción nacional, importación y existencias) y sus múltiples destinos (demanda intermedia y final). Estos balances, al más alto nivel de planificación, se realizan para los productos denominados como "básicos" que se seleccionan del conjunto por su importancia económica y/o estratégica y son controlados centralmente por la JUCEPLAN. Dado el gran peso específico de los productos que pertenecen a esta categoría administrativa, se garantiza por este medio una compatibilización y consistencia pormenorizada del plan que complementa la primera.

La elaboración del MG¹⁰ comienza, dado el carácter abierto de nuestra economía, con la proyección de las producciones exportables y su distribución por áreas de moneda y países. Esto último se lleva a cabo considerando los compromisos establecidos con aquellos países con los cuales existen convenios comerciales firmados.

Teniendo en cuenta la distribución realizada y la situación externa se proyecta el balance de pagos, que ofrecerá la capacidad de importación por áreas y países para posteriormente ser distribuida por destino económico, o sea en bienes intermedios, bienes para el consumo personal, bienes para el consumo social y medios básicos. Los bienes intermedios a su vez son distribuidos por sectores de actividad económica.

A partir de las directivas, y paralelamente a lo anterior se determinan los niveles de actividad, el nivel de vida y la demanda de inversiones—directas e inducidas— implícitas en las mismas, las que deben ser confrontadas con los recursos disponibles para su realización.

Se impone entonces, en primer lugar la confección del balance de fuerza de trabajo y el cálculo de los requerimientos de bienes intermedios importados para los niveles de actividad propuestos. Aquí son necesarias dos etapas de compatibilización parcial, una entre disponibilidad y demanda de bienes intermedios importados, y otra en relación con la fuerza de trabajo, determinándose entonces las producciones brutas por sectores económicos en función del recurso más escaso. Estas últimas son la base para el cálculo del producto social global por la vía de la creación, del cual se deducen las variables del consumo material y la variación de medios circulantes. Posteriormente, una simple operación aritmética origina el producto bruto determinado por la misma vía.

En segundo lugar, es necesaria la determinación de la capacidad para invertir al objeto de conciliarla con el volumen de inversiones demandado por las directivas. De aquí también se derivan las necesidades de importación de medios básicos y al producirse el ajuste con su disponibilidad se posibilita, conjuntamente con la primera compatibilización la fijación del monto de la inversión bruta.

Posteriormente, se realiza el cálculo de la demanda de bienes de con-

¹⁰ Véase el diagrama de la página 144.

sumo importados que resulta del nivel de vida a alcanzar, teniendo en cuenta las producciones brutas determinadas. A su vez esta demanda deberá ajustarse también con la disponibilidad para importar bienes con destino al consumo personal y al consumo social. De esta manera se conforma el fondo de consumo para posteriormente a partir de éste y del producto social global establecer el equilibrio financiero macroeconómico a través del balance de egresos e ingresos de la población.

Por último, se requiere establecer un cálculo autónomo de la variación de medios circulantes que después de ser compatibilizado con la cantidad ya fijada para esta variable en las estimaciones por la vía de la oferta, da lugar mediante agregación a la inversión bruta, al fondo de acumulación.

La suma del fondo de consumo y del fondo de acumulación constituyen el producto bruto disponible que conjuntamente con los cálculos del volumen del comercio exterior dan por resultado el producto bruto por la vía del destino.

La compatibilización de las dos cifras calculadas para este agregado ponen fin a la elaboración del MG, cuyos principales indicadores consisten en:

- a) Niveles de producción total y de actividad de los principales productos y servicio en términos físicos;
- b) Niveles de producción bruta por sectores económicos, en valor;
- c) Marcos de bienes intermedios y de consumo importados por sectores económicos;
- d) Marcos de inversión bruta por componentes —equipos, construcción y montaje— y por sectores económicos, y
- e) Abastecimientos en términos físicos de los principales productos de importación para el desarrollo propuesto.

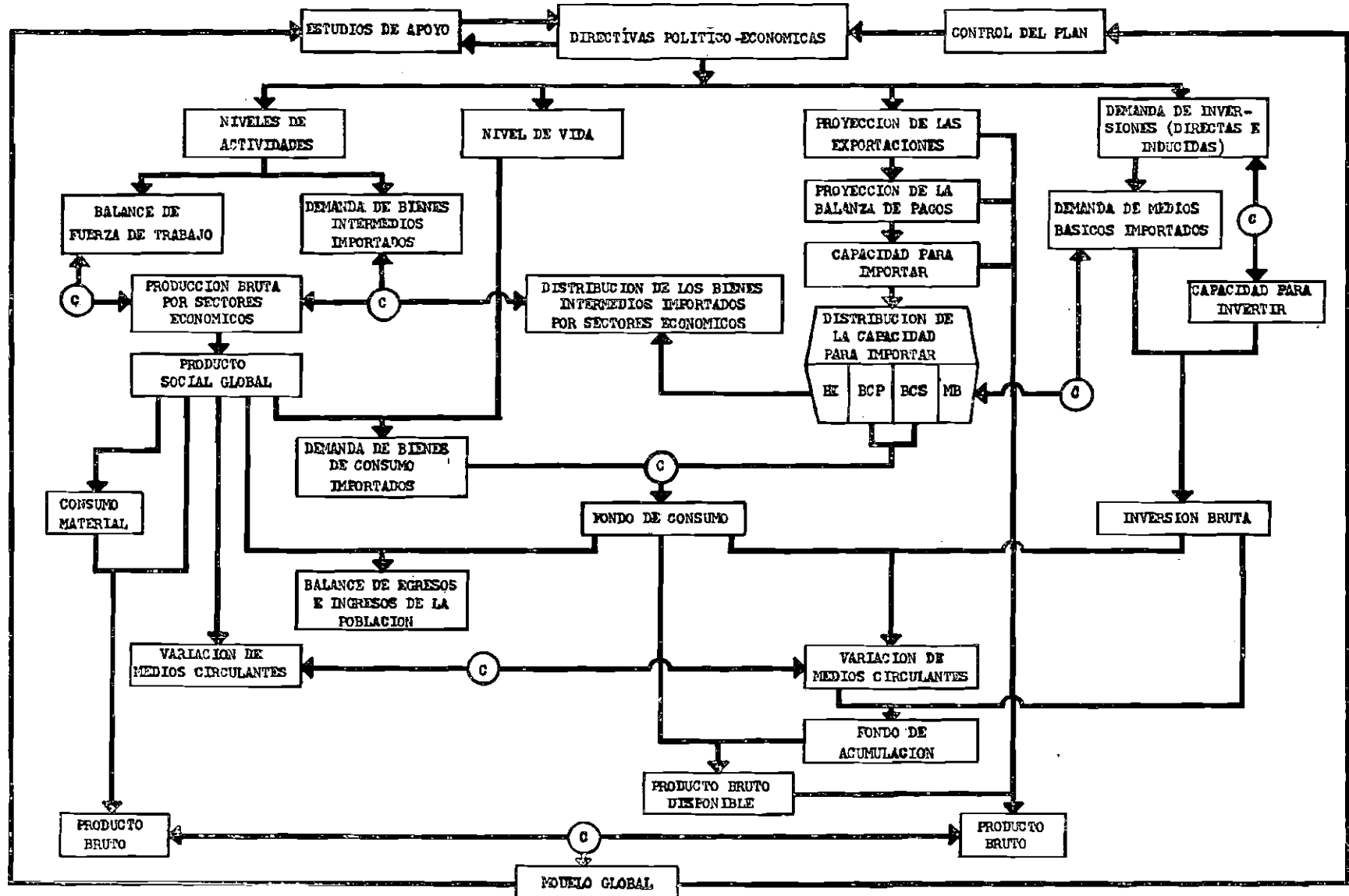
Esta, que es la primera etapa del proceso de planificación constituye el eslabón fundamental del mismo y del grado de calidad logrado en su realización dependerá el resultado último del Plan que se elabore.

Una vez concluido el MG el papel de la planificación global estriba fundamentalmente en el control a ejercer en las subsiguientes etapas de la elaboración del Plan, las que deberán transcurrir dentro de la estructura dada por el modelo. La intervención de la planificación global resalta nuevamente en aquellos casos en que a cualquier otro nivel de planificación se planteen situaciones o programas que alteren significativamente algunas de las proporciones fundamentales ya fijadas.

En la última fase del Plan, es cuando recobra su papel activo la planificación global, caracterizada ahora por su función de coordinación y compatibilización de todas las partes del Plan que regresan enriquecidas por el aporte de los diferentes niveles de planificación, para después de resumidas, constituirse en las cifras directivas.

Mencionábamos en la primera parte del tema, cómo en las dos últimas fases descritas había variado la concepción del papel de la planificación global. Toca ahora resaltar aquí la esencia e importancia de la modificación habida.

DIAGRAMA DE FORMULACION DEL MODELO GLOBAL



C Indica la compatibilización parcial entre los elementos que une.
 BE Bienes Intermedios.

Originalmente, la estructura del modelo global estaba muy condicionada a la proyección de los recursos previamente realizada, impartándole a esta primera aproximación un carácter sumamente rígido que de hecho constituía un freno a la fijación de metas ambiciosas pero alcanzables, desde el comienzo mismo de la elaboración del Plan.

Una vez conscientes de la debilidad de este enfoque, la concepción del MG y por ende de la planificación global, fue sustituida por otra más ágil y flexible que permitiese desde los primeros momentos estructurar el plan de manera tal que durante el período de su elaboración se garantizara con una mayor precisión la determinación de la disponibilidad de recursos así como las mejores alternativas para su uso más eficiente.

De esta manera, se concibe el MG como el instrumento que situando los siguientes trabajos del Plan dentro de determinados rangos, en la etapa de su confección como tal, se realiza una compatibilización de tareas y recursos dentro de determinados límites. Esta concepción dinámica del MG implica manejar de inicio una diferencia entre las disponibilidades de recursos calculados y las necesidades que demandan las tareas del Plan. Las etapas subsiguientes de la formulación del Plan deben eliminar sistemáticamente esta diferencia hasta lograr una situación equilibrada con la emisión de las cifras directivas.

D. LA PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA

1. *Introducción*

La planificación del sector agropecuario al igual que los restantes sectores en que se agrupan las múltiples actividades que lleva a cabo la sociedad, se desarrolla a partir del MG que, como ya se ha dicho, ofrece los marcos donde ésta deberá moverse en sus diferentes etapas de elaboración.

En Cuba el sector agropecuario es de significación especial dado que constituye la base del desarrollo del país en el mediano plazo, convirtiéndose en el pivote alrededor del cual se determina la estructura de la producción material y de la esfera de servicios, es decir, el desarrollo anual del país.

En ese sentido, cabe afirmar que este sector es y será en los próximos años un sector totalmente priorizado, o sea, su actividad en el período mencionado está sujeta a directivas político-económicas explícitas del gobierno, las que a su vez inducen en forma directa e indirecta un alto porcentaje del conjunto de las actividades económicas a desarrollar en el país.

Las características anteriormente mencionadas hacen que el esfuerzo conjunto del pueblo y el Partido Comunista se vuelquen en la formulación, ejecución y control de las tareas de este sector y es lícito afirmar que esto es lo que condiciona la factibilidad de la planificación de la agricultura y la ganadería, a pesar de las dificultades que ello conlleva por tratarse de una economía en vías de rápido desarrollo.

Así, el Partido constituye “el motor impulsor” de las tareas agropecuarias del país ejerciendo una dirección “viva” sobre las mismas y controlando su desarrollo.

Por otra parte es importante señalar, que al estar establecidas las premisas que permiten acometer tan difícil tarea, no es óbice para su realización el contar con un sector privado que posee el 40 por ciento de la tierra y el 60 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada en el sector.

2. Características del sector

Como es sabido, en el sector agropecuario se acentúa más que en otros sectores de la economía la influencia de los factores naturales. Al estar sujeto a las fluctuaciones de cualesquiera de estos factores y su comportamiento no depender totalmente del esfuerzo del hombre, éstos influyen favorable o desfavorablemente en sus resultados.

La actividad agropecuaria es estacional, manifestándose, además, regionalmente de forma diferente. Dadas las condiciones naturales y la situación geográfica de Cuba, el clima está dividido en dos estaciones: seca y lluvia.

La periodicidad anual de las mismas marca la variabilidad en los ciclos de producción y hace depender la obtención de mayores rendimientos —agrícolas y pecuarios— de la forma en que se presente el período lluvioso.

Este carácter cíclico se manifiesta en la producción agrícola a través de los ciclos vegetativos de cada cultivo y por lo tanto la planificación agrícola requiere tomar en cuenta este factor.

Al conformar el plan agropecuario dentro del plan económico anual, dado que la planificación de la economía nacional se realiza dentro del marco del año natural, es necesario dar un corte figurado en el ciclo vegetativo de aquellos cultivos que comprendan un período mayor que el año planificado.¹¹

En la producción pecuaria la estacionalidad se manifiesta a través del ciclo biológico de los animales y del origen de su alimentación.

No obstante lo expuesto sobre la dependencia de los factores naturales ésta tiende a ser eliminada, mediante la tecnificación del sector. Las deficiencias de nutrientes y disminución de la capacidad productiva de los suelos, el ataque de plagas, los factores climáticos, etc. irán disminuyendo sus efectos sobre el desarrollo agropecuario con la introducción de las nuevas técnicas de cultivo, la fertilización, el control del agua, la mecanización, la genética, etc., lo que conduce a la intensificación de la producción agropecuaria.

De esta forma, la planificación de este sector conlleva además del análisis de la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo, los bienes

¹¹ De acuerdo a la duración del ciclo, los cultivos se dividen en temporales y permanentes. Se clasifican como temporales aquellos cuyo ciclo es menor de 18 meses comprendiendo en algunos casos dos años —finales de un año e inicios de otro— y permanente el que comprende un período mayor de 18 meses.

intermedios y los medios básicos, la microlocalización de la estructura y volumen de los recursos naturales.

Es de destacar además, el carácter regional de la actividad agrícola, derivado de la necesidad de ubicar las diferentes producciones en aquellas zonas que reúnan las condiciones óptimas para su desarrollo, con el objetivo de incrementar la productividad del sector. De ahí se concluye la importancia de la planificación regional en la producción agropecuaria.

Otra de las características es el carácter mediato de la planificación agrícola. Al proyectar las siembras o el incremento de la masa ganadera en el año planificado estamos determinando el desarrollo futuro de las ramas agropecuarias en el corto, mediano y largo plazo.

3. Organización administrativa

Como mencionáramos anteriormente, de acuerdo a la tenencia de la tierra, el sector agropecuario está formado por dos sectores sociales: estatal y privado.

La administración de las actividades de ambos se realiza mediante dos organizaciones paralelas acordes con su carácter social bajo la orientación del Partido a los diferentes niveles. Así tenemos como la producción agropecuaria estatal está organizada en cuatro niveles que son los organismos centrales,¹² las delegaciones provinciales, las agrupaciones regionales, y las unidades de producción (granjas).

Por otra parte, el sector privado es dirigido por la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) la cual está estructurada en una dirección nacional, direcciones provinciales y municipales y organismos de base que agrupan por zonas las diferentes unidades productivas de los campesinos privados. Estas son, asociaciones campesinas, cooperativas de créditos y servicios, sociedades agropecuarias y campesinos independientes.

La asociación campesina es la forma más simple de organización. Los campesinos que pertenecen a la misma recogen y venden sus cosechas individualmente planteando sus necesidades de crédito, bienes intermedios, equipos, etc., a través de la organización. Las cooperativas de créditos y servicios son aquellas que agrupan a los campesinos que conservan la propiedad de la tierra y los medios de producción, aunque la utilización de estos últimos, de la misma manera que la solicitud de créditos, la compra de equipos y la venta de las cosechas, se realiza colectivamente. Además, la organización retiene del 2 al 4 por ciento de los ingresos para el fondo social de la cooperativa el cual se destina para la construcción de naves, escuelas, mantenimiento de caminos, etc.

Por último, las sociedades agropecuarias se forman por la unión voluntaria de campesinos los cuales utilizan colectivamente los medios de

¹² Instituto Nacional de la Reforma Agraria, Empresa Cubana del Tabaco, Combinado Avícola Nacional, Instituto de Ciencia Animal, Instituto de Inseminación Artificial, Instituto Nacional de Desarrollo y Aprovechamiento Forestal.

producción dividiéndose las utilidades de acuerdo a la tarea realizada por cada miembro.

4. *Formulación del Plan*

El procedimiento para la planificación de este sector, dentro de la concepción general ya expuesta en el epígrafe de la "planificación global" se describe a continuación:

Partiendo de las directivas político-económicas aprobadas por el gobierno y el Partido y los marcos dados por el MG, la Dirección Agropecuaria de JUCEPLAN elabora el modelo de desarrollo del sector para el período analizado, desglosado por sectores sociales (estatal y privado).

Para la confección de este modelo se parte de la evaluación de los niveles de actividad alcanzados en el año anterior y los estudios de apoyo disponibles, contándose además con la colaboración del Partido y los organismos centrales correspondientes, quienes disponen de un análisis de las posibilidades de desarrollo de cada provincia, también por sectores sociales.

El objetivo de este modelo es la conformación de un conjunto de indicadores físicos y en valor que constituyen las cifras de control para su posterior desagregación a los diferentes niveles, y de los cuales se derivan otros estudios de apoyo que conducen a la elaboración de alternativas más eficientes en el uso de los recursos escasos como solución a los problemas que estas cifras plantean.

Los principales indicadores establecidos como cifras de control son:

- a) Superficie a sembrar de los cultivos fundamentales;
- b) Volumen físico de acopio de los productos agropecuarios más importantes por sectores sociales;
- c) Principales insumos físicos de importación distribuidos por áreas monetarias;
- d) Marcos en valor de importaciones por áreas monetarias, y
- e) Volumen de las inversiones.

Las cifras de control son desglosadas por los organismos centrales teniendo en cuenta la organización existente para las actividades estatales y privadas. Así tenemos que los organismos centrales desglosan las cifras recibidas entre sus delegaciones provinciales y la ANAP, y esta última a su vez entre sus direcciones provinciales. Posteriormente para continuar la desagregación de las cifras a nivel regional (Agrupaciones del INRA y Direcciones de la ANAP) y por unidades de producción estatal y organismos de base privados, donde son finalmente ubicadas físicamente. Este proceso de "bajada" del plan se caracteriza desde su inicio por la participación activa del Partido en la elaboración y discusión de las metas planteadas en todos los niveles.

Las cifras resultantes del proceso descrito se elevan nuevamente hacia el nivel provincial, donde se plantean y analizan las discrepancias surgidas con respecto a las cifras originales, con participación de la dirección nacional de los organismos centrales, la JUCEPLAN, el comité provincial del Partido Comunista y la dirección nacional de la ANAP. Más adelante se compatibilizan en el organismo central las propuestas

provinciales conciliándose las tareas y las necesidades de recursos humanos y materiales que las mismas conllevan.

El proceso de "subida" del Plan se completa al elevarse el resultado de la compatibilización anterior, a la JUCEPLAN, donde es analizado dentro del conjunto de la economía nacional sufriendo el ajuste definitivo al más alto nivel de planificación.

Es conveniente significar que durante el proceso de elaboración del plan tienen lugar innumerables relaciones verticales y horizontales entre los organismos centrales agropecuarios y los restantes organismos —globales y sectoriales— de la economía.

Las necesidades de bienes intermedios y equipos de producción nacional, se presenta a los organismos abastecedores —Ministerio de Industria Básica, Ministerio de la Industria Ligera, Ministerio de la Industria Alimenticia, Ministerio de la Construcción— y en el caso de productos básicos a la Junta Central de Planificación. Posteriormente se presentan los requerimientos de productos importados al Ministerio del Comercio Exterior y las necesidades de servicios a los organismos correspondientes —Ministerio del Transporte, Ministerio del Comercio Interior, etc.

Por otra parte los organismos consumidores y de distribución, efectúan las solicitudes de productos del sector agropecuario, ya sea para su posterior elaboración o para el consumo final, estableciéndose los compromisos correspondientes entre el aparato de acopio y las unidades de producción estatales y privadas.

5. Principales instrumentos de planificación

En la planificación agropecuaria en nuestro país son utilizados una serie de instrumentos propios del análisis de la actividad del sector que permiten la evaluación de los principales factores limitantes. Entre otros se destacan el balance de tierras, el movimiento de rebaño, el balance de utilización de la maquinaria y el balance de fuerza de trabajo.

El balance de tierras tiene como objetivo mostrar la situación de la superficie total del país así como la determinación del área ociosa aprovechable según el uso y la productividad de los suelos por sectores sociales. Para ello se parte de la superficie total, medida y mapificada por el Instituto de Planificación Física la cual corresponde al área física del país, descontándose la superficie ocupada por áreas urbanas, viales y la superficie escabrosa no apta para estas labores, con lo que se obtiene la superficie agrícola (tierras con posibilidad de explotación agrícola) y la superficie forestal (tierras con masas boscosas, aún cuando se encuentran despobladas). Las áreas así determinadas son a su vez clasificadas en área con regadío, área sin regadío y área con posibilidades de regadío. Al disminuirse de este saldo los terrenos agrícolas y forestales en explotación, se determina la superficie de tierras ociosas aprovechables.

Este instrumento se utiliza en la determinación de la actividad agrícola del año planificado, pues ésta es realizada a partir de la superficie de tierras ociosas aprovechables y de las tierras en explotación al co-

mienzo del período, y con ayuda de la programación de rendimientos técnicamente posibles dados determinados niveles de fertilización y fumigación y el análisis del comportamiento previsible del clima.

El movimiento de rebaño tiene como objetivo mostrar el desarrollo de la masa en el período analizado. Partiendo de la existencia inicial clasificada por edades y sexo y a través de los índices de mortandad, nacimiento y transferencia a otras categorías, se determinan las tasas de sacrificio que garantizan el crecimiento adecuado de la masa. Esto unido a la proyección de los rendimientos (peso promedio por cabeza a sacrificar, litros de leche por vaca, posturas por ave, etc.) en función de la disponibilidad de unidades forrajeras establecidas en el balance de forraje para el mantenimiento de la masa ganadera, determina la producción pecuaria.

El balance de utilización de maquinaria muestra el grado de tecnificación de la actividad a través de la asignación y utilización de equipos previstos para el desarrollo de la misma. El balance muestra la disponibilidad de equipos e implementos y el grado de eficiencia necesario para el cumplimiento de las labores culturales que requieren las metas trazadas. Su cálculo se basa en la aplicación de las normas técnicas establecidas en las cartas tecnológicas, al número de hectáreas a cultivar.

El balance de fuerza de trabajo es el instrumento que muestra la distribución regional y temporal de los recursos laborales y permite establecer una programación adecuada de los mismos para su mejor aprovechamiento. Para su elaboración se determinan las necesidades de mano de obra —nacional y regional— aplicando las normas establecidas en cada una de las fases de cultivo. Estas normas han sido fijadas de acuerdo a la tecnología de los cultivos previstos en el año planificado y a los días laborables de cada mes, tomando en consideración la época de lluvia.

6. *Control del Plan*

Dadas las características de este sector, el control del Plan se realiza por productos y cultivos, y regionalmente en los diferentes niveles de planificación. Simultánea y paralelamente se controla la ejecución del plan agropecuario desde la base hasta el más alto nivel de planificación (JUCEPLAN), siendo según se trate de una zona, municipio, etc., de mayor amplitud pero con igual detalle. Lo anterior hace posible que el ejercicio del control se realice mediante reuniones regionales con la participación de los órganos administrativos correspondientes a los diferentes niveles y el Partido.

La dinámica implícita en el desarrollo propuesto para este sector exige métodos ágiles de control con un alto grado de centralización, donde juega un papel decisivo el Partido por su carácter de coordinador regional de las metas de desarrollo y principal responsable de todas las actividades, tanto económicas como políticas, de la zona de que se trate. Es por ello, que su participación garantiza que sea abordada integralmente la problemática del producto o cultivo que se analiza y la puesta en

marcha inmediata de las medidas necesarias con la utilización más racional de los recursos de la región.

Como parte integrante de los controles que ejerce el Partido es de relevancia particular el que se refiere a las actividades del sector privado que como ya se ha mencionado tiene una importante participación en la gestión agropecuaria de la nación.

Durante el proceso de elaboración del Plan Nacional son fijadas las metas de desarrollo mediante discusiones con los campesinos privados, donde se establecen compromisos de entrega de medios de producción para la realización de sus tareas por parte del sector estatal y se determinan las áreas de autoconsumo correspondientes, para el período planificado. El Partido, a través del ANAP, realiza un control directo de la ejecución de las metas propuestas para este sector social.

E. LA PLANIFICACIÓN INDUSTRIAL

1. *Introducción*

La actividad industrial en Cuba se desarrolla fundamentalmente por cinco organismos centrales,¹³ que agrupan más de 30 empresas. Estos dos niveles, con inclusión de la JUCEPLAN, constituyen la pirámide básica de la planificación industrial, tendiendo cada vez en mayor medida a diferenciarse solamente en función del grado de agregación del análisis.

En el proceso de la elaboración de los planes anuales estos niveles se entrecruzan sistemáticamente, de tal forma que aunque están definidas nítidamente las responsabilidades de trabajo en cada etapa, la formulación del plan se hace de conjunto. Así, las cifras de control que obedecen a una concepción central de la táctica del desarrollo en términos anuales y por tanto, son una responsabilidad de JUCEPLAN, se conforman contando con la participación de los organismos centrales y las empresas. Esta participación se concreta en discusiones sobre el probable nivel de la actividad económica y su eficiencia; análisis económicos sobre la ejecución del plan del período anterior; estudios de desarrollo de algunas ramas en particular; investigaciones sobre la demanda final; etc. Es esta base de información general preparada por los organismos y empresas, la que permite a JUCEPLAN tomar las mejores decisiones sobre el Plan.

Es conveniente resaltar de nuevo que aunque la formulación de estas cifras de control se hace de conjunto, la responsabilidad última de su

¹³ Estos son, tal como se citó en el epígrafe B de este documento, los Ministerios de la Minería y Metalurgia, Industria Básica, Industria Ligera, Industria Alimenticia e Industria Azucarera. Otros organismos generan una producción industrial como procesos de actividades integradas verticalmente. Su peso dentro del valor agregado del sector no es, individualmente, significativo. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes: Ministerio de la Construcción que produce algunos materiales de construcción; Combinado Avícola Nacional, a cargo de la producción de piensos; Empresa Cubana del Tabaco, que controla la producción de tabacos y cigarrillos; Instituto Nacional de la Pesca, que desarrolla la actividad de construcción de barcos pesqueros de calados medios y pequeños.

presentación y discusión a los niveles superiores de decisión recae en JUCEPLAN, y como se pueden presentar discrepancias entre los niveles señalados, de subsistir las mismas, corresponde al nivel superior tomar la decisión final, básicamente en función del conocimiento más general del conjunto de la economía con que cuenta JUCEPLAN.

Una vez aprobadas las cifras de control por el gobierno, el centro de la elaboración del Plan, se desplaza a los organismos y las empresas, en la etapa conocida como proceso de elaboración de las cifras directivas. La presencia de JUCEPLAN está orientada entonces a conocer y asegurar a los organismos y sus empresas, manteniendo relaciones muy directas con los mismos de manera tal que sea posible ir evaluando sistemáticamente las proposiciones de modificaciones a las cifras de control, su grado de aseguramiento, reservas potenciales, etc. Se pretende con esto acortar significativamente los plazos fijados para que JUCEPLAN analice los proyectos de los organismos. El objetivo es que cuando éstos se presenten en tiempo y forma, prácticamente la única evaluación pendiente de realizar sean las pruebas de consistencia y factibilidad globales.

La experiencia de la formulación de planes sectoriales ha permitido detectar que la participación activa de las empresas constituye un elemento de vital importancia para elevar sustancialmente la calidad del plan. En los primeros años de planificación esta participación estaba muy limitada y se sustituía con instrucciones que resultaban de los análisis económicos hechos por los organismos centrales. Esta situación ha sido modificada, y en la actualidad la tarea de los organismos centrales adopta básicamente la forma de asesoramiento y control en la formulación del plan, constituyéndose en centro intermedio de planificación entre JUCEPLAN y la empresa para acortar los tramos de dirección. En las empresas, por otra parte, se efectúa todo el análisis de eficiencia y preparan y desarrollan todos los aspectos administrativos de la conformación del plan (cálculos de insumos, preparación, presentación y aceptación de convenios de abastecimientos, etc.)

2. La formulación del modelo sectorial

La elaboración de los planes anuales para el sector industrial comienza por la conformación de un sencillo modelo de la actividad del sector que permita analizar en forma más o menos general las proporciones fundamentales entre las distintas ramas económicas, el grado de satisfacción de la demanda final, y el nivel de eficiencia general que se prevé. Este modelo es abordado por la Dirección de Industria en la JUCEPLAN y participan en el mismo, como ya se ha mencionado anteriormente, los principales organismos del sector industrial y sus empresas más relevantes. El modelo sectorial constituye el embrión de lo que posteriormente serán las cifras de control del plan anual.

Las fuentes fundamentales para la confección de este modelo la constituyen, en primer término los "estudios de base" que a lo largo de todo el año son elaborados en los distintos niveles de planificación, y cuyos objetivos son de diversa índole; es decir, pueden referirse al análisis de

una producción específica, a la utilización de determinados recursos escasos, investigaciones del mercado externo, etc. Una segunda fuente está constituida por los estudios de ramas a mediano plazo preparados por las distintas unidades de planificación; otra no menos importante lo son las experiencias de control del plan del año precedente.

Estos análisis permiten hacer las primeras evaluaciones sobre el nivel de eficiencia general a alcanzar en el año planificado, punto focal éste en los esquemas anuales de desarrollo económico. Los "estudios de base", como su nombre lo indica, sólo consisten en un punto de partida general para realizar las primeras aproximaciones al modelo sectorial. En rigor, ellos permiten solamente conocer en forma muy genérica las posibilidades de alcanzar un determinado nivel de actividad económica, estando su estructura, sin embargo, condicionada por otros factores, entre los que se destacan fundamentalmente, las directivas político-económicas trazadas por el gobierno como estrategia para el desarrollo de la economía nacional. En los momentos actuales el sector industrial cuenta con un grupo importante de dichas directivas, que de forma directa condicionan un volumen alto de la actividad industrial; si a esto le añadimos el conjunto de tareas inducidas de las directivas se podrán apreciar los primeros contornos de una posible estructura de producción industrial. Completan esta estructura de producción, las consideraciones necesarias sobre el resto de la demanda final, y esquemas muy sencillos de matrices inter-industriales permiten limar las principales desproporciones que surjan en la estructura industrial.

En esta primera etapa del modelo se incorporan limitaciones propias del sector, derivadas éstas de restricciones en la oferta de los principales recursos económicos (medios básicos, fuerza de trabajo calificada, organización de la producción etc.). Se establece así un volumen máximo de la actividad industrial en función de sus posibilidades internas.

En la segunda etapa de la formulación del modelo se incorporan las limitaciones exógenas al sector, derivadas del desarrollo del conjunto de la economía nacional y concentradas básicamente en el sector externo. Conviene pues analizar brevemente las distintas características de estas limitaciones.

Establecida una determinada oferta de recursos importados, y conforme a criterios globales de distribución de los mismos (volumen del producto bruto interno, proporciones entre el consumo y la acumulación, etc.), se establece, concretamente, para el sector industrial una determinada disponibilidad de importaciones distribuidas entre importaciones de medios básicos e insumos corrientes para las actividades de producción, mantenimiento, etc. Esta asignación tentativa incluye asimismo, una distribución de estas disponibilidades entre los principales mercados externos es decir, países socialistas, países capitalistas con convenios establecidos y países capitalistas sin convenios.

Los cálculos globales pueden plantear algunas otras restricciones al modelo sectorial. Estas asumen básicamente la forma de indicadores concretos de demanda final (consumos *per capita* de bienes industriales,

disponibilidades de construcciones, oferta de fuerza de trabajo general) y están incluidas en el modelo que describimos.

De esta manera se deben conjugar la aproximación a partir de las posibilidades del sector con las restricciones exógenas a que hemos hecho referencia anteriormente y sobre esta base se comienza un trabajo de priorización y selección de alternativas, cuyo objetivo último es la maximización de la actividad industrial. Aquí se manejan diversos criterios de selección, cuales pueden ser, optimización del volumen de las exportaciones directas e indirectas, sustituciones de importaciones con una alta elasticidad-ingreso, aseguramiento de actividades cuyos efectos sobre el resto de la economía son muy amplios, etc. Claro está que esta priorización se establece a partir de la estrategia de desarrollo previamente trazada por el Gobierno Revolucionario.

Comienza entonces una etapa de concreción de este modelo sectorial cuyo resultado último son las cifras de control del sector industrial. Evidentemente a través de aproximaciones sucesivas se va detallando este modelo, hasta obtener un conjunto de indicadores que en algunos casos tienen un carácter directivo y en otros solamente indicativo para los organismos y las empresas que trabajarán posteriormente con ellos.

En esta etapa se incorporan antecedentes más precisos sobre el origen de los abastecimientos importados al objeto de tomar en consideración limitaciones en la oferta externa, tanto por la vía física como financiera en los diferentes países oferentes. Estas restricciones adicionales están incluidas dentro de aquella más general expresada en los marcos monetarios de importación derivadas del modelo global inicial.

Mediante el uso de diversos instrumentos de análisis económico fundamentalmente los balances materiales y sometiendo los distintos enfoques sectoriales a pruebas de consistencias con los balances más generales de la economía (balance de producto social, balance de pagos, etc.) se concluyen las cifras de control.

En el sector industrial estas cifras se plasman en los siguientes indicadores:

- a) Producciones físicas de productos básicos¹⁴ y seleccionados;
- b) Principales insumos físicos de importación para cada una de las producciones físicas señaladas en a), distribuidas por áreas monetarias;
- c) Valor de la producción industrial bruta, por ramas;

¹⁴ Como ha sido señalado, los productos básicos son aquellos objeto de un balance material en forma explícita y cuyos consumos están sometidos a asignaciones centrales. Los productos seleccionados, aunque se manejan físicamente, no guardan la misma priorización que los productos básicos y el conocimiento de su uso es más limitado. Esta nominalización de productos alcanza en el sector industrial cerca del 80 por ciento del valor de la producción bruta. En términos de recursos importados su aseguramiento es mucho mayor, representando, en el caso de los productos que insumen moneda convertible, más del 95 por ciento de las importaciones totales del sector. Como podrá apreciarse la emisión de las cifras de control en fecha tan temprana como el mes de abril del año anterior al planificado con un detalle tan exhaustivo, permite profundizar posteriormente en el aseguramiento de estos niveles planificados, y eleva sustancialmente la calidad general del plan.

d) Marcos en valor, de importaciones por áreas monetarias, para el conjunto de la actividad industrial, y

e) Volumen de las inversiones.

Estos indicadores se detallan para los distintos organismos centrales del sector e incluso para cada una de las empresas que forman cada rama industrial. La promulgación de las cifras de control, representan en buena medida el esfuerzo coordinado de los organismos, las empresas y la JUCEPLAN, constituyendo por lo tanto, un instrumento con un carácter altamente directivo que ha recogido en forma profundamente democrática las iniciativas provenientes de la base y las ha compatibilizado con las limitaciones más generales de la economía nacional.

3. Sustentación de las cifras de control

Después de formuladas las cifras de control, estas se someten a pruebas de eficiencia más detalladas en el nivel de las empresas. Es aquí donde se precisan las demandas de los distintos usuarios y se compatibilizan a nivel de surtidos los productos con las posibilidades reales de la producción; donde se confirman los índices de insumos importados; donde se establecen los vínculos con las empresas importadoras y se perfilan las limitaciones de la oferta externa. Esta etapa se caracteriza por la búsqueda de la más alta eficiencia; maximizando el nivel de la actividad con una oferta dada de recursos en algunos casos (productos no sujetos a directivas) o minimizando la utilización de recursos para asegurar un nivel dado de actividad en otros.

Una característica de esta etapa está dada por el hecho de que las empresas, después de hechos los análisis económicos necesarios y efectuadas las contrataciones preliminares de abastecimiento entre consumidores y suministradores, presentan al órgano central de planificación sus discrepancias a las cifras de control. Estas discrepancias son de diversa índole. Pueden referirse a insuficiencia en el nivel de actividad para cubrir la demanda planteada por los consumidores o pueden señalar insuficiencia de recursos para el nivel de actividad planificado. Se ha establecido una metodología para la fundamentación de estas discrepancias, la que es cumplida por las empresas al presentar sus observaciones a las cifras de control.

Las discrepancias son consideradas entonces por la JUCEPLAN en función, fundamentalmente, de los balances generales de recursos, y se aceptan o rechazan. De rechazarse se ajustan los niveles de actividad y se establecen las iteraciones necesarias para alcanzar a los consumidores formulándose entonces las cifras directivas del Plan. Finalizada esta etapa se ratifican los convenios entre suministradores y consumidores, incluyendo también a las empresas de comercio exterior.

4. Los instrumentos de análisis económico

Las experiencias adquiridas han permitido desarrollar un conjunto de instrumentos de relativamente poca complejidad técnica pero altamente

eficientes y que son utilizados para la elaboración de los planes del sector industrial. Los mismos se utilizan indistintamente por los distintos niveles a que hemos hecho referencia en los párrafos anteriores y se aplican mayormente en los momentos de concreción de las diversas etapas en que se divide la formulación de los planes.

Paralelamente, en los principales organismos y empresas se desarrollan cada vez con mayor celeridad las condiciones para la aplicación de métodos de mayor envergadura teórica para la planificación económica sobre cuya utilización existen ya algunas experiencias concretas a las que posteriormente se hará referencia.

Sin lugar a dudas el sistema de planificación de la economía cubana está cimentado en el método de balances, y es sobre esta base que se conforman los instrumentos fundamentales de análisis del plan.

En primer lugar figuran los balances físicos de productos, los que le dan la necesaria consistencia material a los planes de producción industrial. Estos balances se realizan para más de 50 producciones industriales,¹⁵ las que han sido seleccionadas atendiendo a diversos criterios. Se trata de productos de elevado consumo popular y cuyo aseguramiento reviste una importancia política grande; productos con una alta incidencia sobre el comercio exterior, tanto por la vía de los ingresos por exportaciones que generan, como por los recursos de importaciones que demandan; productos de consumos ampliamente difundidos; productos con fuertes incidencias en la producción de otros sectores económicos; etc.

La conformación de los balances materiales de estos productos significa determinar las fuentes y usos de los mismos, así como proceder a una asignación centralizada de los consumos entre los diferentes usuarios. Su manejo supone, asimismo, el conocimiento de los coeficientes de insumos directos de importación, el manejo sistemático de la demanda de los consumidores, las posibilidades de la producción nacional y en general de la oferta del producto (elasticidad de los mercados externos, balances de capacidad), etc. Así, el planificador que maneja el producto objeto del balance físico (producto básico) debe poseer un conocimiento exhaustivo de su producto, su nivel de eficiencia, posibilidades de mejoramiento de la misma y la maximización en la utilización del producto.

La experiencia ha indicado que la selección de estos productos básicos ha resultado altamente conveniente, por cuanto en los mismos se concentran las decisiones claves de la planificación anual.

Además de estos productos básicos casi todo el restante nivel de la actividad industrial, se planifica por la vía física,¹⁶ siguiendo métodos similares a los utilizados para conformar los balances materiales, aunque sin

¹⁵ Los balances se efectúan al nivel conocido como de producto "genérico", es decir, sin definir los distintos surtidos de cada uno de ellos, por ejemplo, neumáticos, acumuladores, tejidos de algodón, etc.

¹⁶ Mucho antes de detectar las deficiencias inherentes al sistema de precios actualmente en vigor, las autoridades de planificación en Cuba habían confirmado empíricamente que las decisiones tomadas sobre la base de los indicadores en valor, tenían muy poca sustentación económica, por cuanto el nivel de agregación de estos indicadores impedía tener un conocimiento acertado de todas las posibilidades alternativas y la elección de la mejor.

contar con el mismo grado de conocimiento de las complejidades del producto.

Se ha perfeccionado sustancialmente el conocimiento de los índices de importación para las diversas producciones industriales. Actualmente estos índices reflejan solamente el componente directo de las producciones físicas y expresan el grado de eficiencia actual en la utilización de los recursos de importación; asimismo, como se dividen por las distintas áreas monetarias de origen de las importaciones, obligan a una búsqueda sistemática del mejoramiento del balance de divisas del producto. Esta búsqueda tiene dos aspectos: uno, la sustitución de importaciones de las materias primas de mayor incidencia en el comercio exterior, lo cual no es fácil en el corto plazo; y otro, las transferencias de insumos de un área monetaria a la otra, atendiendo a la escasez relativa de alguna moneda externa en particular y a los criterios globales sobre la utilización de la capacidad para importar en las distintas áreas monetarias. La utilización de estos coeficientes es otra herramienta básica de la conformación de los planes.

Conviene, por último, señalar brevemente las experiencias adquiridas en Cuba en la aplicación de métodos matemáticos de análisis económicos en la planificación de las empresas. Efectivamente, ha sido en este nivel de la planificación donde se ha hecho factible introducir algunas de las técnicas más avanzadas de dirección del proceso económico. Dentro del conjunto de técnicas que la investigación de operaciones ha desarrollado, la programación lineal y los métodos de ruta crítica se han venido utilizando en la optimización de programas de producción e importaciones (fábricas de botellas, estructura de la importación de hojalata, sustitución de importaciones de leche en polvo), y en la determinación de los plazos óptimos para el desarrollo de programas de inversiones. A estos efectos en algunos organismos centrales se han constituido grupos dedicados exclusivamente al estudio e introducción de las técnicas matemáticas aplicadas a la planificación económica.

5. *El control del Plan*

En los párrafos anteriores se ha hecho mención de las experiencias acumuladas en la formulación de los planes industriales.¹⁷ En lo que sigue se describen las técnicas de control del plan.

Las experiencias sobre el control del plan industrial son amplias y de diversa índole, y en base a ellas se han incorporado modificaciones de importancia a los procedimientos iniciales. Estos procedimientos adolecían de una complejidad que no se compadecía con la situación vigente en la base de información, en la organización de las empresas, etc., poniéndose en práctica actualmente, cada vez con mayor amplitud, mecanismos sencillos para procurar decisiones más ágiles.

¹⁷ Se ha centrado esta exposición alrededor de la formulación de los planes de producción y abastecimiento, por cuanto son los que muestran el mayor grado de complejidad y donde se ponen de manifiesto con mayor nitidez las características de nuestro proceso de planificación económica.

De la misma manera que en la formulación del plan se distinguen distintos niveles, atendiendo básicamente al grado de agregación del análisis, la responsabilidad del control está distribuida entre las empresas, los organismos y la JUCEPLAN. Se aprecian, sin embargo, algunas excepciones que se refieren al grado de jerarquización económica, política o social de los problemas estudiados. Así, determinado nivel de actividad cuyo control esté asignado a JUCEPLAN pueden tener el mismo grado de análisis del que pudiera llevar a cabo la empresa, por cuanto la decisión que debe tomarse, así lo requiere.

Desde el ángulo de la distribución del control, atendiendo al nivel de agregación del análisis, en la JUCEPLAN se estudian de manera sistemática los problemas inherentes a los productos básicos. Teóricamente el resto de la actividad industrial es objeto de control en los niveles de los organismos centrales y las empresas. Una distribución similar existe para las inversiones, donde los proyectos de mayor importancia económica son atendidos por la JUCEPLAN y el resto de los programas de formación de capital se controlan por los dos niveles restantes.

Al margen de este control íntimamente vinculado a las características de la formulación del plan, se llevan a cabo investigaciones tendientes a conocer la ejecución del plan y a tomar medidas que atañen a una amplia gama de productos y programas de desarrollo. En efecto, el extraordinario dinamismo de nuestro proceso de reproducción, en condiciones de una escasez relativa en la dotación de los diversos factores económicos, obligan a una atención casi diaria de los aspectos más sobresalientes que conforman la estrategia de ese proceso. En el sector industrial se concentra una parte importante de dichos programas. Así por ejemplo, aspectos de tanta relevancia como, el desarrollo de la industria del níquel; la creación de una base mecánica propia; la ampliación de capacidades en las industrias de materiales de construcción; la puesta en marcha de grandes plantas de fertilizantes nitrogenados; la eliminación de puntos de estrangulamiento en las ofertas de productos tales como, papel, textiles, derivados del petróleo, etc.; han dado por resultado una jerarquización extrema de las tareas de control.

En el nivel sectorial, el control está básicamente centrado en los problemas relacionados con la producción, los abastecimientos y las inversiones, habiendo asumido algunas características interesantes. En primer término está centrado en los aspectos físicos de la ejecución del plan; en segundo lugar, se tiende en mayor medida a responsabilizar a cada planificador con un problema concreto, de forma tal que en cualquier momento del año deben ofrecer a las autoridades competentes, una situación actualizada del producto, programa, problemas, etc., con una relación de las medidas a tomar.

Los resultados obtenidos son altamente satisfactorios, dado que finalmente se ha logrado integrar las dos etapas fundamentales del proceso de planificación, de forma tal que su separación en las tareas cotidianas se hace de difícil precisión.

F. PLANIFICACIÓN A LARGO PLAZO

1. *Concepciones generales*

A la luz de su especificidad tradicional, la problemática de los aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo pudiera no parecer un contexto adecuado para analizar los problemas relacionados con la planificación a largo plazo. Así, la literatura especializada en los problemas estratégicos del desarrollo económico se caracteriza por una falta de atención bastante marcada hacia los problemas administrativos —de dirección— implícitos en la propia estrategia del desarrollo, centrandó su atención en los aspectos más formales de la planificación a largo plazo —construcción de modelos, técnicas de proyección, etc.

Es precisamente por las características del enfoque tradicional mencionado en el párrafo anterior que adquiere determinada importancia precisar una serie de cuestiones relacionadas con la planificación a largo plazo. Ante todo es conveniente resaltar un aspecto, que aun cuando ha sido analizado ya en partes anteriores de este informe, resulta de una importancia singular. La planificación no es un ejercicio praxeológico formal en el cual las reglas del juego sean el lograr la mayor consistencia de las acciones programadas, la mayor tasa de crecimiento de algún indicador determinado o, en resumen, la mayor racionalidad en el uso de los factores. La planificación es una necesidad que se impone a los pueblos no como forma alternativa de satisfacer las inquietudes intelectuales de determinados hombres, sino como un instrumento a través del cual el conjunto de ellos pueda aspirar efectivamente a realizarse más plenamente. No se trata de explicar el mundo económico o de predecir futuras transformaciones, sino —concreta y simplemente— transformar al mundo en su totalidad y en su realidad objetiva.

Es por ello que, tal como se ha señalado en el capítulo introductorio del presente trabajo, es necesario ver la planificación como una parte integral del proceso de dirección a través del cual se debe operar una transformación de la sociedad actual, así como tomar en cuenta que para que ese proceso de transformación se realice con cierta eficiencia es imprescindible que el mismo no constituya una mera sucesión de golpes tácticos, sino que las decisiones sobre la marcha inmediata de los acontecimientos se enmarquen dentro de una estrategia general que norme el desarrollo del proceso dentro de un horizonte temporal más o menos amplio.

Si se centra el examen de los problemas relacionados con la planificación a largo plazo, alrededor de la idea de que ésta —para que sea operacional— debe formar parte integral del proceso de dirección, el análisis mismo llevará inexorablemente hacia el terreno de los aspectos administrativos de ese proceso.

Por ello, a pesar de que el análisis de los aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo pudiera no parecer un marco adecuado para discutir los problemas relacionados con la planificación a

largo plazo, conviene mucho examinar dichos problemas desde ese punto de vista.

Las razones que desde el punto de vista teórico hacen imprescindible la adopción de una estrategia a largo plazo han sido discutidas exhaustivamente y no es necesario repetirlas en esta oportunidad. Sin embargo, a pesar de que la idea de la ineludibilidad de la planificación constituye ya un lugar común, las características y requisitos de ésta son entendidos de muy diferentes formas. Así, en muchas ocasiones se acepta la necesidad de la planificación, pero el concepto mismo se malinterpreta y simplifica, y lo que debía pensarse en términos de la conducción de un proceso de dirección deviene en una simple modelística, que aun cuando desde el punto de vista técnico puede resultar sumamente compleja, no representa más que una concepción esquemática del desarrollo futuro de la economía considerada. El peligro de confundir la verdadera planificación con la sola estructuración de modelos más o menos complicados, pero ciertamente poco enjundiosos, ha sido adecuadamente descrito por el profesor Gross en un documento preparado a solicitud de la División de Administración Pública de la Secretaría de las Naciones Unidas que constituye uno de los antecedentes que se presentan como documentación de este Seminario.¹⁸

Cuando en la publicación mencionada se hace referencia a la peligrosa falacia de considerar a la planificación como mera teoría económica, o a la elaboración formalista de proyecciones económicas basadas en una peligrosa conciencia de cifras divorciadas de los hechos, se plantea una situación que aun cuando va siendo cada vez más combatida, todavía permea la concepción de demasiados economistas, planificadores y simples individuos.

Es por ello conveniente profundizar en el papel de la planificación a largo plazo dentro del proceso de dirección que debe tener como nítido objetivo el remozamiento de la estructura económica y —consecuentemente— de la superestructura administrativa de la sociedad, y realizar este análisis convencidos de que como se afirmó correctamente en un evento anterior patrocinado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: "... la planificación tiene en nuestro caso una problemática diferente y también un significado político bien definido, y no podría concebirse como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización"...¹⁹

Es, pues, necesario examinar la planificación a largo plazo en el contexto de la problemática administrativa, teniendo en cuenta que el profundo contenido político de un proceso de dirección que debe abarcar el conjunto de la sociedad condiciona inexorablemente las características del instrumental utilizado para la conducción de ese proceso. Al mismo tiempo, es importante destacar cómo la utilización de determinadas téc-

¹⁸ *The Administration of Economic Development Planning: Principles and Fallacies* (ST/YAO/M32). Nueva York, 1966.

¹⁹ *Discusiones sobre planificación: Informe de un Seminario* (Editorial Siglo XXI, México, 1966), p. 13.

nicas no significa necesariamente la existencia de un verdadero proceso de planificación como el que reclaman, con la fuerza incuestionable de su derecho humano, millones y millones de voces, tanto en ésta, nuestra América, como en los continentes hermanos de África y Asia.

Si se está de acuerdo en que el principal objetivo de la planificación a largo plazo es el de contribuir a delinear la estrategia del desarrollo de modo que las acciones ejecutivas que se emprenden en el corto plazo tiendan, efectivamente, a lograr el cambio estructural que se desea para la sociedad, se sigue que es imposible concebir que esa actividad planificadora pueda desenvolverse, estanca y pulcramente en una académica torre de marfil aislada del acontecer diario y de los centros de toma de decisiones. En esa medida la planificación a largo plazo debe pensarse en términos de uno de los mecanismos de que dispone el sistema de dirección para su adecuado funcionamiento, y, por lo tanto, como una parte integral de un todo más complejo constituido por ese sistema de dirección.

Es importante centrar la atención en esa característica fundamental de la planificación a largo plazo —la de formar parte de un todo más complejo— y tomar en cuenta que, por otra parte, el rol del plan a largo plazo es precisar y normar la estrategia del desarrollo, pero que son las decisiones diarias acerca del proceso económico las que en definitiva permiten llevar a cabo, efectiva y realmente, las decisiones tácticas consecuentes con la estrategia del desarrollo. El precisar nítidamente estas características de la planificación a largo plazo, permite no sólo cuestionar abiertamente desde un punto de vista general, muchos planteamientos tradicionales asociados a la falacia modelística sino, además, sentar las bases para presentar los problemas relacionados con la planificación a largo plazo en el contexto de los aspectos administrativos del proceso de dirección económica. Todo esto, teniendo en cuenta que las características mismas del proceso de dirección económica que se desarrolla en un país dado inciden vigorosamente, y en la práctica condicionan, tanto el instrumental utilizado como el papel específico de la planificación a largo plazo. Aquí cabe referirse nuevamente a lo planteado en el Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento celebrado en Santiago de Chile en 1965.

Allí se concluyó: “Es evidente que el lento y dificultoso avance de la planificación no puede atribuirse simplemente a lo precario de los recursos técnicos y humanos, ni tampoco a las enormes dificultades y limitaciones que presenta la administración pública para ser reorganizada y responder con capacidad y eficiencia a un sistema y a un proceso de planificación. Por el contrario, hay que evaluar ese avance en términos del marco estructural y de condiciones económicas e institucionales preexistentes y del profundo contenido político de los programas y de las medidas incorporadas a los planes de desarrollo.”²⁰

En Cuba, primer país socialista de América, el sistema de planificación

²⁰ *Ibid.*, pp. 21 y 22.

utilizado es cualitativamente distinto a los correspondientes a los demás países del área.

En este caso sí se puede hablar sin connotaciones eufemísticas de la existencia de un verdadero proceso de dirección sistematizado en el que la planificación a largo plazo juega su verdadero rol, no confundiendo el trazo de una estrategia de desarrollo con el conjunto de la planificación, y no limitando las formas a través de las cuales se realiza el trazado de esa estrategia a aquéllas, más sutiles y complejas, pero también más alejadas del acontecer económico.

Debe quedar aclarado que entre los planificadores cubanos no existe desprecio alguno por las técnicas de avanzada pero por otra parte siendo el objetivo último la transformación de la actualidad, el quedarse en una mera explicación llevaría a un renunciamiento del objetivo.

2. *La experiencia cubana*

La planificación a largo plazo que se desarrolla en Cuba debe verse en términos no del problema intelectual de las vías de lo futurible, sino como parte inmanente de un proceso de dirección que se desarrolla en la práctica, que impone consecuentemente la necesidad de una estrategia y que, además, no constituye una simulación o un juego cibernético, sino un grandioso empeño que se desenvuelve con el apoyo, el entusiasmo y el sacrificio de los hombres. Se trata, pues, de un problema serio, y su solución no puede hacer concesión alguna a lo esotérico, a lo exótico o a lo simplemente bello.

Dentro del sistema de dirección económica que actualmente funciona en Cuba, la planificación a largo plazo juega su rol tradicional de servir para delinear la estrategia del desarrollo. Pero aun cuando se reconoce y acepta ese papel de la planificación a largo plazo, ésta se desenvuelve en una forma diferente a la que pudiera denominarse como tradicional. En efecto, la planificación a largo plazo surge en Cuba en condiciones muy específicas que la integran desde su mismo inicio a los problemas prácticos relacionados con el sistema de dirección. En estas condiciones los problemas fundamentales de la implantación de la planificación a largo plazo dejan de ser teóricos y devienen necesaria y rápidamente en la actividad práctica de organizar y poner en marcha un frente de trabajo dedicado a delinear la estrategia de un proceso de dirección que se está llevando a cabo, y que no puede detenerse a esperar hasta que se disponga de un plan consistente que cubra un horizonte temporal más o menos amplio. Por otra parte, se tiene en cuenta que el problema estratégico del desarrollo no está sujeto solamente a consideraciones económicas. Así, el camino hacia el futuro no puede estar señalado tan sólo por indicadores técnico-económicos del tipo del producto bruto o el ingreso *per capita*. De lo que se trata es de alcanzar el más adecuado y vigoroso desarrollo de la sociedad, y en esa medida existen determinados aspectos de tipo ideológico y político que adquieren un rol determinante. Es decir que aun cuando los trabajos de la planificación a largo plazo deben hacer un uso intensivo de las herramientas del análisis económico, no son sólo consideraciones de

tipo económico las que se constituyen en criterio para delinear la estrategia del desarrollo. Esta no exclusividad de la problemática económica en la determinación de la estrategia del desarrollo es también aceptada usualmente por los distintos especialistas, pero vale hacer referencia a ella por su importancia excepcional.

En los primeros años siguientes al triunfo de la Revolución, en Cuba se hicieron algunos intentos de elaboración de un plan quinquenal que cubriera el período 1961-65. Así, cabe destacar los trabajos realizados por Kalecki, Bettelheim y los economistas de la Junta Central de Planificación. En diciembre de 1960 el profesor Michal Kalecki trazó un modelo hipotético de crecimiento para el período 1961-65, que permitió por vez primera contar, aunque fuese a un alto nivel de agregación, con un modelo totalmente estructurado de desarrollo económico. La débil base estadística, la ausencia de trabajos sectoriales que sustentaban este modelo, la carencia de balances materiales que aseguraban totalmente su consistencia interna y por último —aunque sin duda lo más importante— la ausencia de directivas político-económicas, limitó extraordinariamente el uso del modelo. Sin embargo, los amplios conocimientos y experiencias del autor fueron un factor importante en la formación de los incipientes cuadros económicos de planificación.

A mediados de 1961, economistas de la Junta Central de Planificación y el profesor Charles Bettelheim, en forma paralela formularon dos conjuntos de proyecciones cuyos resultados fueron muy similares, que contenían ya un mayor grado de desagregación por sectores económicos. Los métodos utilizados seguían las técnicas tradicionales de proyecciones de modelos globales utilizando para ellos instrumentos ortodoxos tales como elasticidades, relaciones producto-capital, comparaciones internacionales, etc. A diferencia del intento anterior formulado por Kalecki, estos dos modelos tenían como objetivo alcanzar una determinada tasa de desarrollo del producto nacional, tasa ésta fijada como directiva por el comité ejecutivo de la Junta Central de Planificación. Asimismo, se contaba con algunas otras directivas que cubrían aspectos tales como el volumen de la producción azucarera, el ritmo de la construcción de viviendas, la exportación de minerales y frutas, etc.

Esos tres trabajos, aunque muy valiosos desde el punto de vista metodológico y estadístico, adolecieron de una serie de defectos que impidió su utilización efectiva al nivel concreto de las decisiones diarias. La razón que incidió fundamentalmente en el bajo contenido operacional de los trabajos en cuestión fueron de tipo semejante —aunque de hecho mucho menores— a las que hoy impiden que los trabajos que se realizan en el resto de los países del área sirvan para actuar efectivamente a niveles ejecutivos y adquirir por tanto realidad práctica. En 1960, a sólo unos meses del triunfo revolucionario, cuando aún no se había proclamado el carácter socialista de nuestra revolución y todavía permanecían determinadas posiciones de importancia en manos del sector privado, era sencillamente imposible delinear un verdadero plan integral de desarrollo económico. En aquella oportunidad, lo perentorio era la organización y con-

solidación del sector estatal, y la actividad diaria relacionada con la transformación acelerada de las relaciones de producción. En esas circunstancias los trabajos de planificación a largo plazo se realizaron en un cierto vacío. Por otra parte, la propia debilidad estadística, la carencia de un número adecuado de proyectos en los cuales sustentar las proyecciones, y la baja organización existente en aquel entonces, conspiraron contra la operabilidad de dichos trabajos.

Posteriormente, una vez definidas más claramente las enormes posibilidades futuras de la economía cubana e instaurado ya el sistema de planificación anual, a partir de 1962 se realizaron nuevos trabajos tendientes a obtener un plan a mediano plazo que cubriera un horizonte temporal de tres o cuatro años. Estos trabajos se realizaron en condiciones muy superiores a los anteriores por cuanto la base estadística había avanzado considerablemente, existía ya un buen número de proyectos correspondientes a distintas alternativas de inversión y se tenía una mayor experiencia en el trabajo de planificación. Estos trabajos si bien permitieron ir delineando una serie de cuestiones de importancia, todavía no podían considerarse como adecuados por lo que de hecho nunca se promulgó oficialmente un plan a mediano plazo que abarcara todos los sectores y ramas de la economía cubana.

Una de las dificultades fundamentales con que se tropezó durante la elaboración de estos trabajos, fue precisamente el alcance de los mismos. Así, el plan a mediano plazo que se intentó elaborar pretendió tener las características de un plan operativo a corto plazo en el sentido de presentar una visión integral y consistente, resuelta en torno a un número bastante elevado de indicadores que abarcaban el conjunto de los sectores y ramas de la economía cubana. La posibilidad práctica de elaborar un trabajo de esa envergadura era en realidad muy dudosa, dado que para ello hubiese sido necesario dedicar un porcentaje bastante elevado de los escasos cuadros calificados que debían trabajar en la elaboración de los planes operativos anuales, a la tarea de estructurar el plan a mediano plazo.

El hecho de que hasta el presente no exista un plan a mediano o largo plazo que abarque el conjunto de la economía no significa ni mucho menos, que no exista una estrategia de desarrollo. Precisamente uno de los puntos esenciales que deben ser aclarados en este sentido se refiere al nivel de agregación y a la universalidad de la fundamentación técnico-económica de un plan, y los límites entre éste y la estrategia en él implícita.

La Revolución Cubana tiene una estrategia de desarrollo claramente delineada. El desarrollo acelerado e impetuoso de la agricultura y la ganadería basado en los últimos avances tecnológicos, en la incorporación masiva de medios de producción y trabajadores altamente calificados, y en la construcción de una industria elaboradora de productos agropecuarios y de los insumos que requiere el sector agropecuario —efectos hacia adelante y hacia atrás con el sector agropecuario como pivote—, desarrollándose posteriormente el resto de la industria. En algunos eventos in-

ternacionales recientes²¹ Cuba ha presentado de manera sistemática los principales elementos de su estrategia de desarrollo, y por tanto no se considera necesario repetirlo en esta oportunidad. Junto a esa estrategia de desarrollo y a pesar de la inexistencia de un plan integral a mediano plazo, se dispone de un conjunto de proyecciones —y proyectos— en las ramas fundamentales de la economía y en aquellos productos o grupos de productos que tienen una importancia determinante. Así, se han realizado estudios que cubren un horizonte temporal más o menos amplio y que facilitan la ejecución de las múltiples decisiones operativas diarias relacionadas con la ejecución de la estrategia del desarrollo.

En los momentos actuales los trabajos que se realizan en Cuba con respecto a la planificación a mediano y largo plazo siguen los lineamientos señalados en el párrafo anterior. En ese sentido se ha preferido organizar un sistema de trabajo basado no en la elaboración de un plan desagregado que cubra el conjunto de la economía, sino en el estudio integral por parte de la Junta Central de Planificación de un número bastante grande de “programas” que constituyen las actividades más dinámicas de la economía cubana.

Aun cuando la responsabilidad última por la ejecución de estos estudios recae en JUCEPLAN, en los mismos intervienen —de acuerdo con la tónica general del trabajo de planificación a que se hizo referencia en una parte anterior de este informe— los distintos organismos y empresas, así como los equipos de investigaciones económicas de la Universidad de La Habana. Los programas no tienen solamente un contenido sectorial, formando parte de los mismos algunos relacionados con la problemática macroeconómica, así como también otros de índole diferente tales como relaciones económicas internacionales, investigaciones, automatización de la información, etc.

Es decir que la planificación a largo plazo, estrechamente integrada en el sistema de dirección de la economía cubana, no se piensa en términos de un conjunto de técnicas avanzadas aislado de la vida, o de un trabajo muy detallado y completo exactamente definido desde el punto de vista metodológico que lleva necesariamente —por lo menos en esta etapa de nuestro desarrollo— a un trabajo burocrático, vacío y formal. Se trabaja por lo tanto en el análisis alternativo del desarrollo a largo plazo teniendo en cuenta que el objetivo es delinear una estrategia y no elaborar un plan táctico a largo plazo, y que es fundamental asegurar la ligazón entre los planes a largo plazo y las decisiones ejecutivas que se toman día a día.

Puede señalarse pues que desde el punto de vista técnico, la característica fundamental de los trabajos de planificación a largo plazo que se realizan actualmente en Cuba es la de no constituir un sistema derivado de la desagregación de un modelo macroeconómico estructurado alrededor de un instrumental a lo Harrod-Domar, sino basarse en la proyección y concreción simultánea de una serie de programas. Desde el punto de vista

²¹ Véase particularmente el material presentado por Cuba al Simposio Internacional sobre Desarrollo Industrial, así como los documentos correspondientes al XIV Período de Sesiones de la FAO y al XII Período de Sesiones de la CEPAL.

“administrativo” —político—, existe una diferencia fundamental. En Cuba se desarrolla un verdadero proceso sistematizado de dirección que permite asegurar que los trabajos a mediano plazo no se aislen del centro de decisiones, por lo que en este caso sí puede hablarse del logro de un contenido operacional.

En las páginas anteriores han sido expuestos los aspectos y características más relevantes de los mecanismos de planificación, a corto y largo plazo en Cuba. Alrededor de esas explicaciones se ha vertebrado la tesis de la imposibilidad de aislar la planificación y los instrumentos que le son propios, de un sistema mucho más general y que abarca a ésta.

No cabe duda que el proceso de dirección de la actividad económica requiere y exige la existencia de una fase de planificación. Pero obviamente, la sola existencia de dicha fase no condiciona la operacionalidad de un proceso de dirección. Además de la planificación —en el sentido que se le da a este término en la tradicional teoría de la organización— el proceso de dirección está compuesto por otras fases que como las de organización y control, son inherentes a la dirección de la actividad económica. Y lo que se ha aceptado ya que se requiere como vía para promover el desarrollo económico de los países subdesarrollados, no es una fase de estudios o planes sin una posibilidad real de ser ejecutadas, sino un verdadero proceso de dirección económica que supere las limitaciones y escollos que en las condiciones económicas de los países de bajo nivel de ingreso constituyen un lastre insalvable que impide remontar el proceso de desarrollo. Sin la existencia de una posibilidad real de ejecutar los así llamados planes de desarrollo, éstos no pasan de ser una prognosis de lo que pudiera suceder si la realidad fuese diferente. De acuerdo con lo anterior es importante insistir en la necesidad de examinar las dificultades de la planificación latinoamericana en el contexto de la contradicción existente entre la necesidad de planificar —dirigir la actividad económica— y así superar las limitaciones inherentes a una economía de mercado subdesarrollada, y el hecho de que el carácter de las relaciones de producción existentes en la región conspira contra el logro de una mayor racionalidad económica. Los problemas de tipo técnico existen, sin lugar a dudas pueden introducirse técnicas más modernas para elaborar los planes, la maquinaria administrativa puede desburocratizarse, adquirir flexibilidad y hacerse más eficiente, pero todas estas posibilidades son en realidad poco significativas en contraposición al pesado lastre representado por las relaciones de producción existentes en la región. Los aspectos técnicos de la planificación son importantes, también lo son los aspectos administrativos en el sentido del campo cubierto por disciplinas del tipo de organización y métodos, pero lo verdaderamente importante, lo fundamental, está constituido por la problemática del carácter de las relaciones de producción.

ORGANIZACION Y TECNICAS DE PLANIFICACION EN TRINIDAD Y TABAGO

por *Victor Williams*^{*}

A. ORGANIZACIÓN Y TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN

En 1963 el Gobierno de Trinidad y Tabago estableció una Comisión Nacional de Planificación y poco después se presentó al Parlamento un Libro Blanco en el que se describían sus funciones, facultades y composición del siguiente modo.

"1. La Comisión Nacional de Planificación es el supremo organismo planificador del país, bajo la autoridad del Gabinete.

"2. La Comisión estará compuesta de la siguiente forma:

El Primer Ministro, que la preside;

El Ministro de Hacienda, como Presidente Adjunto;

El Ministro o Ministros que tengan a su cargo las carteras de Agricultura, Industria y Petróleo;

El Ministro de Trabajo;

El Director del Servicio de Estadística;

Un representante del Banco Central;

Otras dos personas elegidas por el Primer Ministro en razón de su competencia;¹

Actuará como Secretario el Secretario Permanente del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

La Secretaría de la Comisión estará constituida por el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

"3. La Comisión tiene a su cargo la formulación de planes a largo plazo, a plazo medio y anuales, destinados a ampliar y mejorar los recursos materiales del país, a lograr el pleno desarrollo y la completa utilización de sus recursos humanos y a mejorar a su pueblo en las esferas económica y social.

A estos fines la Comisión, en consulta con los Ministerios y Juntas competentes, y en caso necesario con el sector privado de la economía, deberá hacer lo siguiente:

a) Evaluar los recursos humanos y materiales del país, y

b) Establecer objetivos cuantitativos, mutuamente compatibles, para las esferas económica y social, y en caso necesario, proponer medidas para lograr esos objetivos.

^{*} Documento ST/ECLA/Conf.30/L.23.

¹ Las personas designadas fueron dos: el Secretario Permanente del Primer Ministro y Secretario del Gabinete, y el Administrador General de la Corporación de Desarrollo Industrial.

- “4. La Comisión estará encargada de evaluar los progresos de los planes. A este fin, estará obligada a:
- a) Examinar todos los proyectos del sector público, desde su iniciación hasta su terminación, mediante un sistema de informes acerca de los mismos, redactados de conformidad con las orientaciones fijadas por la propia Comisión, y
 - b) Llevar a cabo, con carácter permanente, la evaluación del progreso social y económico del país.
- “5. La Comisión aprobará con anterioridad a su presentación al Parlamento los planes de desarrollo elaborados en virtud de lo dispuesto en la *Town and Country Planning Ordinance*; además deberá aprobar, durante el período de preparación de esos planes, toda propuesta de gran importancia relativa al uso de la tierra o a la planificación del medio físico, antes de que sea adoptada.
- “6. La Comisión asesorará al Gabinete en asuntos de carácter económico, social, financiero o de otra clase, relativos a la planificación nacional y a la ejecución del Plan, cuando así se le pida.
- “7. Se pedirá a todos los Ministerios y Juntas gubernamentales o autónomas, que presten asistencia a la Comisión, suministrándole la información que necesite para el desempeño de sus funciones.”

B. EL MÉTODO DE LA PLANIFICACIÓN EN GENERAL

El Libro Blanco manifiesta el interés del gobierno en las técnicas de la planificación y en la organización de ésta como medios de fomentar el desarrollo económico y social del país, y además refleja el concepto básico que posee del proceso de planificación.

Si se define la planificación como la formulación y ejecución de un conjunto de medidas sistemáticas e interrelacionadas, destinadas a lograr en un período bien delimitado ciertos objetivos económicos y sociales claramente definidos, resulta evidente que determinados elementos del proceso de planificación serán constantes para toda clase de sociedad o de economía, ya sea colectivista, de empresa privada o mixta, desarrollada o en desarrollo. Esta definición del método de planificación da lugar a que puedan observarse en él los siguientes elementos:

- a) Una evaluación de los recursos;
- b) La fijación de objetivos;
- c) La formulación de medidas destinadas a lograr esos objetivos;
- d) La ejecución de las medidas formuladas, y
- e) La evaluación del grado en que han sido conseguidos los objetivos propuestos.

La evaluación de los recursos consiste en un análisis intensivo de las tendencias recientes que muestran la economía en su conjunto, así como sus sectores más importantes, y la situación financiera de la administración. También supone un detenido estudio de los recursos naturales del país, a fin de determinar su potencial de desarrollo y la forma que éste debe adoptar. También será necesario llevar a cabo un estudio de los re-

curso humano, esto es, de la población total y de su distribución por edades, de la oferta de mano de obra, tasa de crecimiento de la población, situación del empleo, y grado de instrucción y formación profesional de la población.

En segundo lugar, hay que determinar en términos cuantitativos, y con la mayor exactitud posible, los objetivos, fines y metas propuestos. Los objetivos, en su acepción amplia, se refieren a la economía nacional en general y entre ellos figuran la tasa de crecimiento del producto nacional, la participación de las inversiones y del consumo en el producto total, el ritmo de crecimiento de los diversos sectores de la economía y las modificaciones en la balanza de pagos. Los sectores concretos, como la agricultura, la industria y la educación, deben proponerse también fines determinados. Por último hay que señalar metas específicas a los sectores público y privado, como el número de plazas escolares, de kilómetros de carretera a construir, producción de determinados artículos industriales o agrícolas, etc.

En tercer lugar, el plan debe prever las tasas de inversión en los sectores público y privado, y establecer además muy diversos instrumentos administrativos, tales como medidas de política fiscal y monetaria, incentivos fiscales, aranceles, cuotas, etc.

En cuarto lugar, es preciso establecer los mecanismos administrativos necesarios para llevar el plan a la práctica, tanto en el sector público como en el privado.

Por último, deben existir órganos encargados de evaluar el grado de ejecución de los objetivos del plan, y de informar al respecto.

1. La necesidad de establecer una estrategia del desarrollo

Una cuestión de máxima importancia para el éxito de la política de desarrollo es la elección de una estrategia adecuada. En la estrategia del desarrollo pueden observarse varios aspectos, de los cuales nos referiremos aquí a dos.

El primero consiste en la importancia relativa que debe otorgar el sector público a las diversas clases de inversiones y a las distintas medidas administrativas. Es evidente que la actuación del gobierno afecta al desarrollo económico y social en muy diversas esferas. El problema básico al respecto es el siguiente: ¿Cuál es la mejor combinación de gastos y medidas administrativas que debe adoptarse? Dadas las circunstancias particulares en que se encuentra un país en un momento determinado, ¿cuáles son los sectores estratégicos en los que deben concentrarse las inversiones y los esfuerzos a fin de promover el crecimiento autosostenido?

En segundo lugar, las consideraciones estratégicas exigen la elección consciente de un procedimiento de desarrollo, o de una combinación de varios procedimientos, entre diversas posibilidades. Por ejemplo, ¿debe comenzarse por las industrias ligeras de consumo e ir "hacia atrás" hasta llegar a la industria pesada, según la concepción clásica, o debe establecerse desde el principio la industria pesada, para dar mayor importancia a los bienes de consumo en una etapa ulterior del proceso de desarrollo?

¿Debe planearse el esfuerzo industrial basándolo exclusivamente en la sustitución de las importaciones o debe pensarse también en lograr un aumento considerable de la exportación? ¿Es preferible concentrar el desarrollo en las zonas metropolitanas, o ha de llevarse a cabo un concienzudo esfuerzo para desarrollar ciertas regiones o zonas geográficas?

Sólo pueden contestarse tales cuestiones tras un examen a fondo de la situación en que se hallan los recursos naturales y humanos del país, así como de la tasa de crecimiento y de las modificaciones recientes experimentadas por la estructura de la economía. Este examen suele constituir un requisito previo para la formulación de una adecuada estrategia del desarrollo. La labor planificadora, en su totalidad, debe basarse en un concepto orientador fundamental que surge de un juicio y un proceso de análisis que permiten hacer elecciones acertadas.

Puesto que la adopción de una estrategia dada presupone que habrán de producirse cambios en la estructura de la economía, suele ser conveniente reflejar los probables resultados de tal adopción en términos de proyecciones económicas a largo plazo.

2. Planificación general, sectorial y por proyectos

La planificación puede hacerse en las tres escalas fundamentales siguientes: planeación general, sectorial y por proyectos, distinción que corresponde a la hecha anteriormente entre objetivos, fines y metas. La planificación general abarca la economía en su totalidad y las relaciones entre los sectores. La planificación sectorial se refiere a sectores determinados, ya sea económicos o de la esfera pública, como la agricultura o la educación. Pero, en último análisis, toda planificación se reduce a proyectos concretos, como la construcción de una carretera, una escuela o una fábrica. El hecho de establecer procedimientos adecuados de planificación es tan importante para la planificación por proyectos como para la planificación general y sectorial. Cuando se descuidan esos procedimientos, puede producirse un uso inadecuado y antieconómico de los fondos asignados.

3. Técnicas de programación

El instrumento básico para la programación general y sectorial es la "programación", es decir, la elaboración de un conjunto de previsiones mutuamente compatibles relativas a los principales elementos de la economía nacional, tanto para el sector público como para el privado. La aplicación de determinadas técnicas de programación es esencial para obtener previsiones compatibles entre sí, ya que son muy complejas las relaciones existentes entre los diversos elementos de todo sistema económico, cada uno de los cuales depende de los demás y opera al mismo tiempo sobre ellos.

La programación se propone ofrecer una imagen de la economía en una fecha futura, que generalmente coincide con el año último del plan, por lo que constituye parte esencial del proceso de planificación de la economía nacional. La programación contiene dos elementos principales: el

de "previsión pura" y el establecimiento de "metas" que se consideran realizables, ya porque redundan en el propio interés de los productores o ya por utilizarse diversos instrumentos para ejecutar la política decidida por el gobierno. El precio de exportación de un producto básico a varios años fecha es fundamentalmente una previsión, ya que la administración pública no suele tener capacidad para influir en gran medida en ese precio. Por otra parte, los programas relativos a servicios públicos pueden ser descritos más adecuadamente como objetivos. Entre ambos extremos existen elementos mixtos, tales como el desarrollo de una industria determinada.

El que esta última clase de proyección sea considerada más adecuadamente como una previsión o una meta depende de la medida en que estén sometidas al control e influencia del gobierno las decisiones económicas más importantes de un país. Pero, incluso cuando se trata de un sistema económico en el que el mecanismo del mercado deja a la libre elección personal la mayoría de las decisiones sobre producción, inversiones, ahorro y consumo, los gobiernos disponen de instrumentos administrativos para fomentar y estimular esas decisiones económicas privadas, y armonizarlas mejor con los amplios objetivos nacionales que se expresan en el Plan.

Se utilizan dos métodos principales para garantizar la compatibilidad de un sistema de proyecciones económicas. El primer método consiste básicamente en utilizar modelos matemáticos, en tanto que el segundo es más flexible y descansa en grado mucho mayor en los juicios cualitativos, si bien no prescinde por entero de los procedimientos matemáticos.

Es evidente que no puede hacerse una separación terminante entre ambos métodos, y que la distinción consiste simplemente en dar mayor o menor peso a cada elemento. Sin embargo, los métodos matemáticos adolecen de dos limitaciones principales. La primera se deriva del grado de complejidad de los sistemas económicos, y sobre todo de la gran "interdependencia" de los diversos sectores, que significa que existen un gran número de transacciones entre ellos, las que se diferencian de las transacciones con el mundo exterior. La segunda limitación se refiere a la disponibilidad de muchos datos estadísticos, fidedignos y depurados, que cubran un período de suficiente duración.

En resumen, las proyecciones económicas contribuyen principalmente a:

- a) Mostrar las consecuencias combinadas de un conjunto de políticas oficiales y ayudan a llegar a decisiones relativas a la política económica;
- b) Revelar los conflictos existentes entre diversos objetivos administrativos: por ejemplo el conflicto entre una elevada tasa de inversión nacional y el mejoramiento de la balanza de pagos;
- c) Indicar la amplitud aproximada del déficit de divisas y, en consecuencia la necesidad de inversión neta y de ayuda procedentes del exterior;
- d) Señalar las necesidades de capital, para la economía en su totalidad y para diversos sectores económicos;
- e) Identificar aquellos sectores en los que se plantean problemas, tal

como la necesidad de aumentar la exportación de productos manufacturados;

f) Planificar los gastos generales y los de las instituciones de capacitación que se precisan para aumentar la producción en los diversos sectores;

g) Prever los ingresos públicos, ya que éstos están en relación con las modificaciones que experimenta la producción de los distintos sectores;

h) Ayudar a estimar los probables aumentos en el empleo, en la medida en que es posible prever las tendencias de la productividad en los diversos sectores.

4. Planificación del medio físico

La planificación del medio físico constituye otro aspecto importante de las tareas planificadoras. Es evidente que toda labor de planificación económica o social posee aspectos relativos al medio físico, ya que los respectivos proyectos y actividades han de ser ubicados en algún lugar o llevados a cabo en un lugar físico determinado. La planificación del medio urbano y rural tiene como fin el establecimiento de planes generales para ubicar adecuadamente las actividades económicas y sociales con el objeto de utilizar del mejor modo posible el espacio físico, en función de criterios tanto económicos como sociales.

5. El período de planificación

La planificación, en lo esencial, es un proceso de carácter ininterrumpido, ya que los planes han de ser modificados periódicamente para adaptarlos a unas circunstancias cambiantes. Por consiguiente, la labor planificadora no puede terminar nunca y por esta razón suele resultar necesario establecer planes de duración diferente, que van encajando entre sí sucesivamente. En un extremo de la escala se hallan los planes "perspectivos", que abarcan las líneas muy generales de la evolución económica o de sectores económicos determinados durante un período de dos o tres decenios. Dentro de esos planes "perspectivos" ha de establecerse un plan "a largo plazo", de unos diez años de duración, que establece las líneas generales de la estructura que se desea dar a la economía, con mayor detalle que los planes prospectivos. Estos planes decenales constituyen el marco estratégico de los planes "a plazo medio" que son verdaderamente funcionales y son oficialmente aprobados por los órganos ejecutivos y legislativos; estos planes pueden tener tanto fuerza de ley como constituir obligaciones básicas administrativas del gobierno. Tales planes funcionales abarcan, por lo general, cuatro, cinco o seis años y se elaboran mucho más detalladamente que los planes prospectivos y a largo término. Por último, el Parlamento tiene que votar anualmente un presupuesto para sufragar los gastos públicos, lo que proporciona la oportunidad de dividir el plan a plazo medio en planes o presupuestos financieros anuales. El presupuesto financiero anual ofrece también la ventaja de la flexibilidad, ya que pueden llevarse a cabo revisiones en cuanto a la magnitud, al calendario o a la importancia de diversos aspectos del plan.

6. *El papel de la investigación en la tarea planificadora*

Puesto que la planificación requiere la evaluación de los recursos materiales, humanos y financieros, exige un gran volumen de información, que únicamente puede provenir de los estudios e investigaciones acerca de los recursos físicos y humanos, y del análisis de las tendencias económicas, estadísticas y financieras. Es cierto que el planeamiento no es posible sin la investigación, y es igualmente cierto que aquél estimula a ésta al revelar la existencia de lagunas en las informaciones y datos básicos. A medida que se cuenta con mayor información y más datos, el proceso del planeamiento se mejora y robustece considerablemente, y los planes pueden modificarse concordantemente. Es ésta una de las razones que hacen que la planificación tenga que ser un proceso continuo y flexible.

C. EL PROCESO PLANIFICADOR EN TRINIDAD Y TABAGO

Si bien, como se ha indicado anteriormente, todos los referidos elementos son inherentes al proceso de planificación, con independencia del sistema económico al que se apliquen, la formulación y ejecución concretas de un plan dado depende en alto grado del tipo de economía a que se refiera y de la importancia relativa que en ella posean los sectores público y privado. Este principio general se pone claramente de relieve en el concepto que preside el segundo plan quinquenal de Trinidad y Tabago.

Consideremos la división de la actividad económica en un sector público y otro privado. Evidentemente no se plantea el problema de coordinar las actividades del sector público y del privado en un sistema económico totalmente colectivista, en el que todos los medios de producción son de propiedad estatal y, por definición, no existe el sector privado. En tal sistema, el plan abarca a la economía en su totalidad —tanto a la infraestructura como a las actividades productivas— y tiene fuerza de ley. En cambio, en los sistemas de economía mixta se plantean problemas tanto en el plano de la formulación como en el de la ejecución. En los sistemas de economía mixta, en los que son muchas las decisiones relativas al ahorro, a la inversión, a la producción y al consumo que dependen de la iniciativa privada, ha de ser diferente la técnica de formulación del plan que en un país de economía totalmente pública. En los sistemas mixtos predomina el elemento de la previsión pura en cuanto al establecimiento de objetivos, fines y metas, y el problema básico es el de hacer previsiones correctas, además de obtener un gran número de opiniones de los productores privados acerca de los niveles de producción, ahorro e inversión que se espera alcanzar.

La estructura económica, con completa independencia de la magnitud del sector público, condiciona también severamente la medida en que es posible hacer previsiones fidedignas. Por una parte, en una economía que depende en alto grado de uno o dos productos de exportación, puede resultar imposible llevar a la práctica las intenciones del gobierno en cuanto a las inversiones en el sector público si se producen aconteci-

mientos inesperados en la situación financiera de la administración pública al disminuir los precios de esos productos en los mercados exteriores. Por otro lado, suele ser difícil prever con cierta exactitud el volumen que alcanzarán los fondos destinados a la inversión privada.

1. *Limitaciones al planeamiento en Trinidad y Tabago*

En Trinidad y Tabago se plantean los referidos problemas en forma muy aguda. En primer lugar, el sector público es relativamente pequeño. En 1962 correspondió al sector público (esto es, a la administración y a los servicios públicos) un 20 por ciento de la formación de bienes de capital brutos y un 14 por ciento del producto nacional bruto a precios de mercado. Esto significa que las decisiones de los productores privados son de importancia decisiva en relación con el plan nacional. En segundo lugar, la economía depende en gran medida, sobre todo en los sectores manufacturero y de la industria del petróleo, de la corriente de capital privado procedente del exterior, cuyo volumen, como se reconoce generalmente, no se conoce con exactitud. En tercer lugar, la economía es de carácter muy abierto y depende considerablemente de la exportación y de la importación. En 1961, la relación entre la exportación total de mercaderías y el producto nacional bruto ascendió casi al 60 por ciento, lo que la hace una de las más elevadas del mundo y en la que se refleja el predominio del sector del petróleo.

Estos tres factores fundamentales hacen que sea muy diferente la labor de planificación y previsión que se realiza en Trinidad y Tabago y la que se lleva a cabo en un país como la India, que depende relativamente poco de las inversiones privadas exteriores, cuenta con escaso comercio exterior y tiene un sector público de volumen considerable.

El hecho de reconocer que existen los factores limitativos anteriormente indicados no significa, sin embargo, que sea imposible programar la economía de Trinidad y Tabago. El gobierno dispone en realidad de una amplia gama de medidas para estimular, y cuando sea necesario desalentar, determinadas actividades del sector privado. Entre ellas figuran la concesión de incentivos tributarios con carácter selectivo, las disposiciones fiscales monetarias destinadas a influir en el volumen y dirección del ahorro y la inversión, las disposiciones de política comercial encaminadas a fomentar la producción local de manufacturas, etc. Además, el hecho de que el gobierno esté efectuando una serie de inversiones de carácter general en su programa del sector público, destinadas a facilitar la inversión privada productiva, tendrá sin duda importantes efectos en cuanto a fomentar este tipo de inversiones. Por último el gobierno espera que las grandes compañías privadas que dominan la economía, y en particular el azúcar y el petróleo, habrán de colaborar en la tarea de lograr los objetivos de desarrollo de la nación.

Es prácticamente indudable que Trinidad y Tabago continuará atrayendo y aún atraerá en mayor medida, al capital privado exterior, dada su estabilidad política y sus favorables perspectivas económicas. Dentro de este marco, la planificación consiste, sobre todo, en que el gobierno y

sus órganos fomenten la inversión de capitales privados en proyectos industriales que se consideren conformes con la orientación general que se desea dar al desarrollo.

La tercera limitación, esto es, la relativa al carácter muy abierto de la economía, constituye quizás la mayor limitación con que tropieza la planificación nacional. Dado el papel predominante que desempeñan las exportaciones de petróleo en la economía del país, la planificación de este sector se reduce casi exclusivamente a un problema de cooperación entre el gobierno y las compañías productoras de petróleo a fin de establecer objetivos alcanzables.

2. *El plan de 1964 a 1968*

Se ha elegido un período quinquenal para el nuevo plan, dado que los programas y políticas que han de aplicarse no tendrían consecuencias de peso en un período más breve. Además, se piensan realizar varios proyectos importantes de creación de bienes de capital en el sector público que requieren largos períodos de gestación, entre los que figuran los relativos a producción de electricidad, ampliación de puertos y construcción de la carretera del sur. Este plan quinquenal no se ha establecido en función de un horizonte de amplias proyecciones económicas a plazo más largo por ser imposible prever las tendencias del sector de la industria del petróleo con posterioridad a 1968. Sin embargo, se abriga la intención de iniciar en un próximo futuro esas proyecciones económicas a largo plazo. Igualmente se proyecta realizar planes prospectivos para diversos sectores, sobre todo en la esfera de la educación, teniendo en cuenta diversas hipótesis demográficas.

Se ha comenzado a elaborar el nuevo plan de desarrollo del medio físico, por fortuna en el mismo año en que está preparándose un nuevo plan económico y social. El plan de desarrollo del medio físico proporcionará una base para reglamentar el uso de la tierra en interés nacional. Se está llevando a cabo la preparación de este plan en virtud de lo que dispone la *Town and Country Ordinance*, de 1960, que también establece un sistema de permisos de planeamiento para dirigir todo el desarrollo de las tierras y de la construcción. El hecho es que resulta absolutamente necesaria una planificación global urbana y rural ante el rápido aumento de la población del país, el incremento de su urbanización y la limitación de sus recursos en tierras.

Como base para efectuar las proyecciones se dividió la economía del país en 18 sectores productivos y en cuatro sectores de demanda final, y se utilizó una matriz modificada de insumo-producto para analizar las transacciones entre los sectores y con el mundo exterior. La previsión fundamental fue la relativa a las exportaciones del sector del petróleo; se utilizó un método muy "iterativo" para garantizar la compatibilidad de las proyecciones mediante la satisfacción de las relaciones económicas y de las identidades contables. También se intentaron prever los cambios en los niveles de empleo de los sectores más importantes aplicando tasas hipotéticas de aumento de la productividad a proyecciones de los aumentos de la producción.

D. LA ORGANIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO Y SUS ÓRGANOS

El gobierno ha establecido órganos de planificación tanto para el sector público como para el privado.

En cuanto al sector público, se ha creado la *Comisión Nacional de Planificación* como entidad suprema en esta esfera, bajo la autoridad del gabinete. Anteriormente se explicaron sus funciones.

1. *Papel de los ministerios en la labor planificadora*

La realización del Plan en cuanto a su sector público está a cargo de los diversos ministerios y otros organismos oficiales; la función de la Comisión y de su Secretaría, el Ministerio de Planificación y Desarrollo, consiste en evaluar el progreso logrado en la ejecución del Plan. Esta estructura refleja un principio básico sustentado por el Gabinete, el de que los distintos ministros y sus ministerios son responsables en sus esferas de competencia, y toma también en cuenta la consideración de orden práctico de que son los ministerios los que poseen el personal adecuado para la ejecución de los programas. Tanto los principios como las consideraciones de orden práctico exigen también que los ministerios desempeñan un papel destacado en la formulación del Plan, ya que conocen los problemas concretos que se les plantean en sus propias esferas.

Ha sido ya establecida la estructura básica que permite a los ministerios desempeñar una función eficaz en las tareas de planificación y lo que ahora se requiere es una mayor concentración de los esfuerzos en los problemas de desarrollo y planeamiento, problemas que no pueden separarse de los relativos a la administración. Una vez que el órgano rector de una comunidad con gobierno propio decide perseguir ciertos objetivos sociales y económicos bien definidos, el ámbito de la administración se identifica con el del desarrollo y la planificación. Considerada a esta luz, la planificación no es ya asunto de la exclusiva competencia de la Comisión Nacional de Planificación y de su Secretaría, el Ministerio de Planificación y Desarrollo, de igual modo que bajo un sistema de responsabilidad de los ministros ante el Parlamento en cuanto a los gastos con cargo al erario público, no son ya tampoco asuntos privativos del Ministerio de Hacienda la elaboración de presupuestos adecuados y la vigilancia de los gastos. De igual modo que cada uno de los ministerios está obligado a mejorar su eficacia en el desempeño de sus funciones presupuestarias y en la vigilancia de los gastos, también todo ministerio participa ahora más o menos plenamente en el proceso de planeamiento.

Los planes relativos a los proyectos y a los sectores, según se deduce de lo dicho, deben originarse, en la medida de lo posible, en los ministerios. La Comisión Nacional de Planificación y su Secretaría se interesan, más especialmente, en el planeamiento general; en coordinar los planes de los ministerios y elaborarlos de modo que constituyan un todo coherente en función de los objetivos económicos y sociales de la Administración y de los recursos financieros disponibles, y en evaluar el grado de satisfactoria ejecución del Plan. A su vez los ministerios desempeñan

un importante papel en la revisión de los programas sectoriales que les presentan los organismos autónomos y las autoridades locales que dependen de ellos.

Los ministerios y los organismos de ejecución, en particular, han de prestar mucha mayor atención al buen planeamiento de sus distintos proyectos, ya que únicamente así puede contarse con un medio de verificar la marcha de los proyectos en todas las etapas de su ejecución y de estudiar los diversos factores que contribuyen a la eficacia de ésta. Deberá prestarse gran atención a todas las fases de los proyectos de ingeniería: al estudio de viabilidad, que exige a su vez un informe preliminar; al diseño detallado, que exige un informe detallado relativo al proyecto; a la ejecución, control, supervisión e inspección de los trabajos durante la etapa de la construcción, y al informe final del ingeniero residente, que incluye los índices de ejecución derivados de los análisis estadísticos y de costos.

2. Colaboración y consultas interministeriales

La buena planificación (igual que la buena administración) requiere una estrecha y constante colaboración entre los ministerios, que también han de consultarse frecuentemente entre sí. Pero, a su vez, para llevar a cabo esas consultas y colaboración, se requiere que se definan con la mayor claridad posible las funciones y los deberes de los diversos ministerios, direcciones generales y despachos de los ministerios, e incluso de las personas. Es imposible distribuir las responsabilidades si no están clara y terminantemente definidas las funciones.

Un importante aspecto de la delimitación de responsabilidades es el de la distribución de funciones entre la organización planificadora y la encargada de los presupuestos. La composición de la Comisión Nacional de Planificación garantiza la coordinación en el plano ministerial, ya que la misma persona desempeña los cargos de Primer Ministro y de Ministro de Hacienda y de Planificación y Desarrollo; además, el Ministerio de Hacienda es el encargado de confeccionar los presupuestos, por lo que le compete fijar el presupuesto anual de bienes de capital, en relación con el cual recomienda la organización planificadora un sistema de prioridades para el cumplimiento del plan.

3. El mejoramiento de los órganos planificadores

Es evidente que puede ser mejorado el sistema oficial de planificación. Como los mismos factores que contribuyen a la buena planificación contribuyen también a la buena administración, muchas de las propuestas se refieren directamente al mejoramiento del mecanismo administrativo.

Los elementos principales para mejorar el funcionamiento de los órganos oficiales planificadores y administrativos son los siguientes:

a) Una más amplia participación de los distintos ministerios en el proceso de la planificación;

b) Una más clara definición de las funciones de los diversos órganos administrativos;

c) Una buena planificación de los proyectos, que tienda a vigilar más eficazmente los gastos;

d) Eliminar la escasez de personal técnico calificado, y sobre todo de ingenieros, y dar mayor difusión a los conocimientos administrativos entre los funcionarios de carácter no técnico.

Se ha propuesto remediar del siguiente modo las deficiencias que se observan:

a) Designando funcionarios y comisiones de planificación en cada ministerio y organismo autónomo, encargados de formular e inspeccionar la ejecución de los planes relativos a cada ministerio u organismo autónomo;

b) Definiendo más claramente las funciones respectivas;

c) Estableciendo procedimientos eficaces para la preparación de los proyectos, tanto en los ministerios como en los organismos que llevan a cabo proyectos de ingeniería y similares, como los siguientes: creación de secciones de costos y de estadística; preparación de informes relativos a los proyectos más importantes, para su presentación a la Comisión Nacional de Planificación, y mejoramiento de la supervisión directa de la ejecución de los proyectos;

d) Llevando a cabo un programa intensivo de capacitación en el empleo para funcionarios administrativos y técnicos que se refiera especialmente al control financiero y a la planificación del desarrollo;

e) Estableciendo un mejor sistema de informes sobre la marcha de los planes y refundiendo los informes anuales de los ministerios y de otros despachos, a fin de poner más de relieve los progresos efectuados en la realización de los objetivos del plan;

f) Intentando remediar la escasez de personal técnico.

Los servicios a corto plazo de expertos contratados en virtud de los diversos programas de asistencia técnica y la contratación de ingenieros consultores constituyen dos procedimientos especiales para remediar la escasez de personal capacitado.

La asistencia técnica constituye una valiosísima forma de ayuda a los países en desarrollo cuyo fin es utilizar temporalmente los servicios de un personal altamente calificado. Han ofrecido una asistencia muy valiosa a Trinidad y Tabago en esta esfera las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como los gobiernos de los Estados Unidos, el Canadá, el Reino Unido, India, Suiza e Israel. Por otro lado, si bien los servicios de los expertos de asistencia técnica constituyen una valiosa ayuda a corto plazo, la solución a término más largo consiste en formar unos cuadros de personal nacional bien capacitado. Lo mismo puede decirse de los servicios de empresas extranjeras de consultores en ingeniería, que con frecuencia resultan muy caros.

Ha de observarse, no obstante, que no es la única función de la asistencia técnica el suministro de los servicios de expertos. Un aspecto aún más valioso de esa asistencia es la realización de estudios sobre recursos nacionales, características económicas u otras materias, cuya importancia estriba en evaluar y mejorar los conocimientos relativos a los recursos humanos, económicos y naturales de los países. La asistencia técnica

suministra así, por medio de sus estudios, un elemento fundamental para el proceso de planeamiento de los países en desarrollo.

E. LA COOPERACIÓN CON SECTORES Y PERSONAS PRIVADOS

Incluso en un plan que se reduzca a una lista de proyectos del sector público sería deseable contar con la colaboración y la participación del público en general, de las empresas privadas y de los movimientos sindicales, aunque no sea más que porque esos programas suelen exigir una movilización de recursos y esfuerzos, y aún de sacrificios del presente en aras del futuro. Además, dado que siempre los recursos son limitados en relación con las necesidades, esos programas han de descansar, implícita o explícitamente, en un sistema de prioridades, y la falta de comprensión pública de los motivos del plan puede causar resentimientos si determinados intereses o personas estiman que se otorga baja prioridad a determinados programas y proyectos que los afectan íntimamente. En el pasado no se ha procurado nunca que participen en la formulación del plan el público ni los grupos organizados.

Cuando se establece un programa más amplio, en el que se fijan objetivos generales a los sectores público y privado, se hace imperativa la necesidad de la cooperación y de la comprensión de la masa ciudadana. Esta necesidad la impone, en nuestro caso, la naturaleza de la economía del país respecto de la cual es muy reducida la actuación del estado ya que prácticamente todas las decisiones relativas a la producción, a la inversión, al ahorro y al consumo son tomadas por el sector privado.

En Trinidad y Tabago, el planeamiento ha de ser muy permisivo y no puede descansar en la voluntad del gobierno, como en los países de economía colectivista. En nuestro país ha de alentarse al sector privado a que cumpla ciertos objetivos generales por medio de la política tributaria, la concesión de créditos y las reducciones arancelarias y, además, mediante la labor de persuasión de los dirigentes de la comunidad. Por lo tanto, las metas del plan no constituyen imperativos categóricos que se imponen al sector privado, sino objetivos que el gobierno considera deseables y estima que pueden cumplirse merced a las medidas administrativas que adopte y a su política planificadora, y también por apelar al interés inteligentemente entendido de los propios productores privados.

1. Consejo Asesor Nacional en Asuntos Económicos

El sector privado podrá contribuir a formular los objetivos y metas del plan mediante el *Consejo Asesor Nacional en Asuntos Económicos*, al cual fue sometido dicho plan. El Consejo está formado por cinco miembros elegidos por el Consejo Asesor de Comercio, otros cinco miembros elegidos por el Consejo Asesor en Asuntos Laborales y dos elegidos por el gobierno entre los componentes de otras organizaciones, como sociedades de agricultura de los distritos, instituciones de crédito, asociación de cultivadores de caña, asociaciones de pequeños agricultores, her-

mandades, y entidades similares. El Consejo Asesor en Asuntos Laborales, formado por 15 funcionarios sindicales, y el Consejo Asesor de Comercio, constituido por 15 representantes de agrupaciones comerciales, agrícolas e industriales, asesorarán al gobierno en todos los asuntos que afectan en general al desarrollo económico del país.

Será también necesario establecer determinadas instituciones, en las cuales el sector privado deberá cooperar con el sector público.

2. Estímulo de las actividades de las comunidades rurales

Por último, el efecto de las medidas indicadas debe incrementarse mediante otros procedimientos complementarios. Los organismos de relaciones públicas de la administración han desempeñado un papel considerable y las emisoras oficiales de radio y televisión han sido dedicadas a presentar y explicar el plan a todos los grupos de la comunidad, además de adoptarse otras medidas para mantener informadas a las zonas rurales de los programas del gobierno. El Servicio de Divulgación Agrícola desempeña en este sentido una importante función, así como el Centro para la Educación de la Comunidad, que publica y difunde entre la población rural informaciones relativas al Programa. También se ofreció la oportunidad a los pequeños agricultores de formular propuestas y contribuir a su propio bienestar mediante la creación de Juntas de desarrollo agrícola y la intensificación de las actividades de los Consejos de aldea, de las sociedades de crédito agrícola, de los grupos femeninos, etc.

La planificación democrática constituye un proceso de carácter cooperativo en el que participan todas las capas de la sociedad y de la administración pública, así como cada ciudadano. Sólo en la medida en que sea entendido este concepto, y en que se actúe de conformidad con el mismo, tendrá éxito en Trinidad y Tabago la planificación de la economía del país.

III

LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA COMO PARTE INTEGRANTE DEL PROCESO DE PLANIFICACION

LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

por la *Unidad de Administración Pública de la CEPAL**

A. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Se ha aceptado en América Latina que la planificación es necesaria para acelerar el cambio de los niveles económicos y sociales hacia otros de mayor bienestar, porque este cambio debe ser consciente, coherente y equilibrado.

La administración pública es parte de la estructura social que se quiere modificar. En los países en desarrollo además, es uno de los elementos sociales que impulsa el cambio o lo detiene, por su papel fundamental en el proceso.

La modificación de los niveles actuales de la administración pública hacia otros mejores dentro del proceso de desarrollo, debe ser también realizada en forma consciente, coherente y equilibrada.

Para acelerar este cambio social se necesita aplicar a la administración pública los mismos principios de análisis científico que se aplican para acelerar el cambio social en otras áreas. Se usa para ello la planificación administrativa.

La planificación administrativa es el proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzarse en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir el cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores.

Al aplicar los principios de análisis científico la planificación administrativa comienza por la investigación seria de la realidad administrativa vigente, programa cuidadosamente alternativas de acción, escoge y aplica las más factibles, controla y rectifica su avance, evalúa periódica y finalmente los resultados obtenidos.

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.5.

La planificación administrativa se expresa por medio de planes, programas y proyectos. Cuando forman parte del proceso de desarrollo socioeconómico planificado éstos deben ser parte integrante de los planes, programas y proyectos de desarrollo en todas las áreas planificadas y deben orientarse a alcanzar las mismas metas fijadas para éstos.

Un plan de desarrollo administrativo, es el conjunto integrado y coordinado de programas de modernización administrativa en orden concreto, claramente expresados, con indicación de los propósitos, objetivos y metas, políticas de acción, recursos a utilizarse, orden de prioridades, determinación de tiempo y los métodos y sistemas para su eficiente aplicación.

Un programa de desarrollo o modernización administrativa es una parte de un plan, formada por un conjunto integrado y coordinado de proyectos, que generalmente se aplica en un sector administrativo.

Un sector es el conjunto de actividades administrativas homogéneas y complementarias que requieren un tratamiento integral y especializado.

Un proyecto en la planificación administrativa es la elaboración y presentación de datos administrativos que permite tomar decisiones entre diferentes alternativas de utilización de recursos administrativos.

En la mayoría de los países de la región estas nociones de planeamiento administrativo son virtualmente desconocidas. Revisando cuidadosamente los planes generales y sectoriales de desarrollo económico elaborados en América Latina, no es usual encontrar consideraciones sobre este aspecto.

Sólo muy recientemente se ha comenzado en algunos países a explorar con detenimiento estos aspectos políticos y administrativos del desarrollo, llegando en unos pocos casos avanzados a la integración de la planificación económica y la planificación administrativa.

Es alentador observar que algunos trabajos de planeamiento administrativo latinoamericano son el resultado de la aplicación seria de los principios de ciencia administrativa al proceso de desarrollo nacional.

Hay que reconocer sin embargo que estos principios son aún de reciente introducción en el panorama científico y profesional de estos países. En unos pocos su validez es discutida; en otros su aplicación es todavía incipiente y ocasional; pero hay casos donde estas ideas han hecho ya una valiosa contribución al progreso nacional.

Este panorama es explicable en una región de tan vastas proporciones y de tan variados matices políticos y sociales como América Latina. Es el mismo proceso que han debido seguir todas las nuevas disciplinas en busca de afirmación.

B. LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Si se observa la evolución de la administración pública en los países latinoamericanos se puede notar que en cada uno de ellos a lo largo de la vida republicana se han realizado una gran cantidad de modificaciones en la distribución de autoridad y responsabilidad entre los poderes

estatales y la frecuente creación, modificación y supresión de organismos y funciones gubernamentales. Este es el crecimiento natural de todo gobierno.

Hasta hace pocos años en algunos países y hasta hoy en otros, estos cambios no han obedecido, evidentemente, a un plan coherente de ampliación y reorganización, sino que más bien han correspondido a crecimientos por agregación. Solamente hace pocos años, con la introducción de la planificación administrativa entre las funciones gubernamentales de algunos países, se comienzan a observar en ellos algunos signos de mayor coherencia en las decisiones de reforma administrativa. Hay que reconocer sin embargo que estos signos son aún excepcionales, pero merecen tomarse en cuenta por su significado.

Hay casos en que la reforma administrativa buscó como único objetivo el aumento de la eficiencia de la acción gubernamental y la superación de obstáculos más o menos identificables. En estos casos las implicaciones de estos cambios en el desarrollo nacional fueron tomadas en cuenta sólo indirectamente y la acción reformadora no tuvo relación alguna con la programación económica y social.

La reforma administrativa fue en esos casos preconizada como conveniente en sí misma y los planificadores administrativos actuaron impulsados solamente por las nuevas ideas racionalizadoras de la teoría administrativa recién introducida en el panorama científico-técnico de sus países.

Ultimamente, con el impulso tomado por la planificación socioeconómica, y los obstáculos administrativos encontrados por ella, se ha tratado de relacionar la planificación administrativa con la primera. Se comienza así a reorientar su objetivo, pasando de ser un fin en sí misma a ser un valioso elemento del proceso de desarrollo nacional. Con esta nueva tendencia se trata de aplicar los principios de las ciencias administrativas a los esfuerzos de desarrollo de los países.

Esta nueva orientación ha tenido mucha influencia en el contenido de los actuales programas de modernización administrativa. Antes se analizaba la creación, modificación o supresión de ministerios y entidades públicas, con el fin de reordenar y agrupar funciones similares y facilitar la coordinación institucional. Se procedía a crear o suprimir entidades autónomas, de acuerdo a su mayor o menor eficiencia en el manejo de una nueva función asumida por el estado. Se buscaban sistemas de administración financiera que permitieran mayores ingresos para financiar las actividades tradicionales del gobierno, y se trataba de mejorar los sistemas de control para disminuir la evasión impositiva.

La planificación administrativa a largo plazo, ligada a la planificación socioeconómica dio a todo lo anterior un enfoque distinto. Por medio de esa planificación se trata de procurar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas las fases de la planificación económica con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el correspondiente aumento del producto en bienes y servicios. Es bajo esa filosofía que la planificación

administrativa adquiere una nueva razón de ser y su utilidad es claramente comprendida.

C. LA ACEPTACIÓN DE UN PROCESO NUEVO

La experiencia de América Latina en materia de cambios administrativos vinculados al desarrollo económico y social es relativamente reciente. Anteriormente, las decisiones en materia de reforma se traducían casi siempre en acciones aisladas destinadas a modificar segmentos del aparato estatal con el fin de resolver problemas manifiestos y de fácil identificación en gobiernos de estructura relativamente sencilla cuyos servicios eran los tradicionales del estado liberal. Pero en los últimos decenios esta situación ha ido cambiando. Los países han tomado el camino del desarrollo, pasando el estado a ser el motor de ese proceso y proveedor importante de bienes y servicios. Para desempeñar su nueva función, se ha ido transformando en un ente crecientemente complejo.

Las nuevas funciones y obligaciones que iba asumiendo el estado no podían ser cumplidas de inmediato y sin tropiezos por un aparato estatal que no estaba preparado para ello. La transición de estado tradicional a un estado nuevo, dinámico y flexible, de acción directora, promotora y ejecutora del desarrollo, debía realizarse lentamente, por ser éste un cambio de proyecciones no sólo económicas sino también políticas y sociales. Todo cambio social toma tiempo porque implica un cambio de actitudes, usos y costumbres profundamente arraigados en la sociedad.

La evolución política y social hacia un estado moderno, capaz de resolver los graves problemas del desarrollo latinoamericano ha sido conscientemente acelerada. La adopción de la planificación en casi todos los países latinoamericanos es un paso significativo hacia la modernización de la administración nacional porque la planificación es un proceso racionalizador de políticas y acciones. Está diseñado para optimizar el uso de los recursos de un país o una región con el fin de aumentar el ritmo de desarrollo y producir el cambio de un nivel socioeconómico a otro mejor. Sin embargo, no se podía esperar que fuera fácil la introducción de una disciplina basada en la racionalidad y eficiencia, en medios ambientes gubernamentales generalmente ineficientes, porque la ineficiencia es una de las características del subdesarrollo. Ningún cambio social se produce sin vencer los obstáculos que se oponen a él.

La oposición y resistencia a la disciplina planificadora y al cambio ha provenido frecuentemente de los grupos tradicionales de poder político y financiero incrustados en el interior mismo del gobierno, frecuentemente con influencia decisiva en las políticas estatales. "Tanto en el caso de los dirigentes políticos como en el caso de la burocracia, la disciplina planificadora significa una grave restricción al margen de negociación y de influencia de que pueden hacer uso para fortalecer su posición en el juego político."¹

¹ Germánico Salgado, *Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia* (Comité de Planificación del Desarrollo de Naciones Unidas, Documento E/AC.54/L.19, marzo de 1967), p. 8.

Los problemas que han retardado la afirmación de la planificación latinoamericana no pueden sin embargo culparse enteramente a la resistencia al cambio y a la desconfianza de los políticos tradicionales. También los planificadores deberían preguntarse si una buena parte de los obstáculos han sido o no creados por su inexperiencia en el manejo de un proceso nuevo y complicado. La planificación con frecuencia ha sido altamente teórica, con la aplicación de modelos y otros instrumentos técnicos a veces demasiado elaborados, sin una base sólida de información, en economías rudimentarias.

Frecuentemente se ha pasado por alto el costo político de las opciones económicas propuestas, sin prestar mayor atención al hecho de que son los políticos quienes toman las decisiones gubernamentales.

Pese a la oposición inicial y a sus propios errores, la planificación ha hecho contribuciones muy positivas al progreso del área. Se comienza a notar ya en varios países una mayor tendencia al estudio detenido y al análisis de las alternativas de acción posible antes de tomar decisiones gubernamentales de importancia. Este análisis se encarga con frecuencia a las entidades de planificación creadas en los últimos años en prácticamente todos los países. Sin la institucionalización de la planificación ese trabajo esencial de orientación gubernamental no habría sido posible.

Se nota también un principio de coordinación en la acción gubernamental, en gobiernos donde hasta hace poco las decisiones sectoriales se tomaban unilateralmente.

Además, la planificación permitió el acceso al gobierno de nuevos grupos técnicos y dirigentes de creciente influencia en las políticas gubernamentales. Estos poseen un buen nivel de educación en relación al nivel cultural medio y una experiencia en constante aumento que permitirá una acción estatal más eficiente a medida que vayan afirmándose y madurando.

Este panorama alentador de la planificación latinoamericana no es el fruto necesariamente de todas las experiencias nacionales. Hay algunas notables excepciones, constituidas por países donde la planificación nunca pudo abandonar su formalismo inicial. Hay casos en los cuales se logró evolucionar hasta lograr su institucionalización como primera conquista, pero los organismos planificadores "han quedado un poco al margen de la vida administrativa y esa evolución ha tenido por fuerza que detenerse. El resto de la administración con gran frecuencia sigue funcionando de acuerdo con los antiguos moldes: las decisiones se realizan sin conexión apropiada con los mecanismos de orientación".² El optimismo por tanto no puede ser aceptado sin reservas. Queda aún un largo camino por recorrer hasta lograr la aceptación plena y real de la planificación en América Latina.

² Germánico Salgado, *op. cit.*, p. 9.

D. LA ESTRATEGIA DE LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los puntos más importantes a definir en la planificación administrativa es la estrategia a emplear para la introducción de medidas de modernización gubernamental, y producir realmente el cambio social que se necesita. A pesar de la importancia de la estrategia, se ha discutido hasta hoy muy poco y generalmente quienes impulsan medidas de reforma no parecen en muchos casos haber tenido mucha consideración por su análisis y las propuestas de cambio.

¿Se debe intentar la reforma globalmente o es preferible hacerla progresiva y parcial? ¿Se debe comenzar por modernizar el gobierno central para mejorar su capacidad de formulación y dirección de las políticas de desarrollo económico y social o sería preferible iniciar el esfuerzo en el sector público descentralizado y autónomo que es aquel que tiene la oportunidad de ejecutar programas y proyectos con mayor independencia y flexibilidad? ¿O se debería poner el mayor énfasis en el gobierno municipal cuyos servicios tienen incidencia directa en el bienestar de la comunidad? ¿Se debe hacerla empleando la presión de un poder más amplio que los usualmente a disposición del gobierno constitucional, como por ejemplo por medio del pedido de facultades extraordinarias para el Poder Ejecutivo, es decir con una acción vertical de arriba a abajo destinada a romper resistencias o es posible conseguirla por medio de la permeabilización de ideas nuevas, tratando de obtener el apoyo de los grupos sociales en el gobierno, especialmente en sus bases más amplias? ¿Se debe aguardar una coyuntura política favorable para apoyar en ella el proceso modernizador o es preferible tratar de alejarlo del campo político, convirtiéndolo en un proceso eminentemente especializado, usando otros conductos como el presupuesto y el plan nacional de desarrollo, para introducir los cambios?

Todas estas y muchas otras preguntas son básicas para el éxito de la planificación administrativa. Sin embargo, observando los intentos de reforma realizados en la región, queda la sensación de 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 suficiente, interés en la opinión pública; y sin embargo, luego de un inicio prometedor, el dinamismo de la acción fue disminuyendo hasta casi detenerse o aun desaparecer por completo. ¿Cuáles son las causas de ello? Frecuentemente la falta de una estrategia a largo plazo, bien definida, ajustada a las realidades políticas y sociales del medio donde se deseaba aplicar la acción modernizadora.

Algunos planes de reforma administrativa en América Latina dedican sólo breves líneas a este punto esencial. Otros lo omiten por completo, quizás por no haberlo analizado.

En uno de ellos se afirma que "el fortalecimiento de la capacidad de ejecución será objeto de prioridad. Implicará la reorientación y la modernización de los métodos tradicionales, así como mejoras específicas

de la organización y del personal para ejecutar labores administrativas nuevas . . . surge como objetivo específico la obligación de realizar esfuerzos de alta prioridad a favor de las mejoras administrativas y ejecutivas para poder llevar a cabo las funciones públicas que se amplíen. Aunque se tratará de introducir las mejoras en todos los niveles, será necesario seleccionar algunos campos importantes y concentrarse en mejorar significativamente la administración y la organización de estos campos clave. Estos pueden servir también como punto de partida de otras mejoras".³

Es decir, allí el objetivo es el aumento de la capacidad de ejecución del gobierno por medio de mejoras en los métodos de trabajo, en la organización y en el personal, tratando de hacerlo a nivel global, pero partiendo por concentrar el esfuerzo en puntos que puedan a su vez convertirse en fuentes multiplicadoras de reforma.

En otro caso se dice que "el progreso económico depende en gran medida de una buena administración y deben promoverse, con urgencia, las reformas legales, estructurales y metodológicas indispensables, para dotar al país de una maquinaria administrativa adecuada y eficiente. La reforma se considera necesaria y se desea llevarla a cabo; hay acuerdo general sobre la urgencia de un ataque total a la burocracia y a la ineficiencia del aparato administrativo del gobierno, reconociéndose que la buena administración como estructura y función directiva es un requisito fundamental para el desarrollo. El problema de fondo parece ser el de la filosofía de la reforma misma, su carácter, su estrategia, sus métodos y sus alcances.

En el sentido de la expresión "reforma integral", calificada de "básica" a los fines del desarrollo económico social, debe interpretarse como un ajuste o modernización total de la maquinaria administrativa y de sus elementos componentes, personales y materiales . . . la reforma no pretende insertar o yuxtaponer una estructura dinámica y moderna a cargo del proceso económico sobre la estructura administrativa tradicional y formalista, sino ajustar y perfeccionar ésta . . . no se trata simplemente de modificar estructuras, de subdividir, fusionar o suprimir oficinas, ni de perfeccionar métodos de trabajo, mecanizar o racionalizar y hacer economías de presupuesto o reducir personal. Todo ello es necesario, pero sería insuficiente o de resultados muy precarios, si no se tienen en cuenta al mismo tiempo, todos los otros elementos que dan vida y sustancia a la administración del estado . . . al hablar de reforma integral se quiere dar a entender un cambio total de actitud en todos los niveles . . .".⁴

Allí la estrategia concibe un amplio movimiento renovador, global e integral, de todos los elementos componentes de la administración pública, hasta lograr un cambio social amplio y profundo.

³ Consejo Nl. de Planificación y Coordinación Económica, *Plan de la nación para el desarrollo económico y social 1965-1966* (El Salvador, 1964), pp. 575-576.

⁴ ONRAP, *Diagnóstico de la administración pública peruana y propuestas de reforma* (Lima, 1965), pp. 2-3. Las propuestas de reformas contenidas en este documento han sido desarrolladas en el "Plan de acción para reforma de la administración pública peruana" con que concluye la tercera parte de esta publicación.

En otro plan de modernización administrativa, se afirma que “es necesario emprender un programa global de mejoramiento en los sectores administrativos básicos para el desarrollo económico, y donde mayor incidencia podrían tener las técnicas administrativas modernas en la solución de los problemas más urgentes”.

La solución parcial en un sector administrativo, aunque ésta tuviera importancia, tendría su impacto beneficioso, pero difícilmente podría poner en movimiento al gobierno en forma global. Las reformas no pueden ser aisladas y desordenadas, hechas sin una visión de conjunto y sin coordinación. Así se correría el peligro de transferir los problemas de un sector a otro.

La modificación sustancial de la administración pública nacional se puede lograr solamente “atacando simultáneamente todos los obstáculos que detienen su marcha, y haciéndolo en base a planificación administrativa dirigida a todos los sectores”.⁵

Allí se propone la reforma global, pero limitada a los sectores de la administración pública que tienen influencia directa y son importantes para el proceso de desarrollo, aplicando técnicas modernas en los puntos donde su incidencia fuera mayor; todo ello por medio de planificación administrativa que dé equilibrio y coherencia al esfuerzo.

Quizás Brasil es uno de los pocos países latinoamericanos donde la estrategia para la modernización administrativa ha sido analizada a la luz de experiencias realizadas en un período de tiempo suficientemente extenso como para permitir un examen válido de evolución a lo largo de tres décadas.

En 1937 se inició una de las reformas más interesantes que ha visto la región, con la instalación del Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP); con una estrategia especial de centralización en ese organismo de las funciones de plana mayor que lentamente se fueron convirtiendo en fuertes controles, en un intento de reforma vertical de la Presidencia de la República hacia los demás niveles de gobierno.

Hay quienes afirman que “la selección de esta estrategia de control y centralización fue la causa de los resultados negativos de las reformas administrativas, y del declinar del DASP, concebido como el instrumento para ejecutarlas. La entidad se convirtió en el blanco de la hostilidad y frustraciones políticas y administrativas . . . se desarrollaron grandes resistencias a ella en distintos repartos gubernamentales, especialmente en el Ministerio de Finanzas . . . por su rigidez en el manejo del sistema de mérito en la administración de personal y otros controles”.⁶

El proceso de reforma adelantado por el DASP fue imperativo y llevado adelante por una élite técnica que tuvo por mucho tiempo la exclusividad de los conocimientos científicos que sirvieron de base ideológica a la reforma. No fue un proceso de filtración de las nuevas ideas hacia

⁵ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Plan general de desarrollo económico y social*, tomo I, Libro Segundo, cap. IV (Quito, 1963), p. 294.

⁶ Gilbert B. Siegel, “The strategy of public administration reform: The case of Brazil”, *Public Administration Review*, ASPA, vol. 26, N° 1 (marzo de 1966), p. 53.

los otros niveles gubernamentales, y por ello quizás no logró su objetivo.

El empleo de una estrategia imperativa en vez de una de convencimiento explica por qué “el movimiento de reforma administrativa en Brasil obtuvo sus mayores éxitos solamente bajo condiciones políticas excepcionales y sufrió sus más serios reveses después de la reinstalación del régimen democrático”.⁷

Valdría la pena preguntarse si esa fue o no una estrategia conscientemente aplicada, o si más bien se careció de análisis de la estrategia a usar y ésta fue más bien el producto de las necesidades y presiones del momento político y social que vivió el país cuando el DASP fue organizado.

Este no es el único caso en que por ausencia de una estrategia clara, flexible, y de posible aplicación dadas las características sociales, políticas y económicas de un país, los esfuerzos de valor incalculables que se hicieron para la modernización administrativa en varios lugares no tuvieron la suerte que era de esperar.

Definitivamente la planificación administrativa debería incluir un análisis metódico sobre la estrategia a emplear, por su importancia para el éxito de los programas de modernización. Así lo aconseja la experiencia latinoamericana.

E. LA METODOLOGÍA

La planificación administrativa debe ajustarse 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 en orden de importancia. ¿Cómo se puede pretender reformar algo si no se conoce con precisión qué se va a cambiar?

Se debe proceder 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 a emplearse, 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.

Se pasa luego el 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 programados como un todo homogéneo y coherente no son cuerpos aislados de acción unilateral. Tienen una serie de interrelaciones; existen áreas en las cuales no se puede trazar una línea divisoria clara entre ellos. Estas interrelaciones también deben ser conocidas, analizadas y tomadas en cuenta en la programación administrativa sectorial.

⁷ Kleber Nascimento, “Reflexiones sobre estrategia de reforma administrativa: La experiencia federal brasileña, *Revista de Administración Pública*, Fundación Getulio Vargas, N° 1 (Río de Janeiro, 1967), p. 23.

Después de tener claro el panorama administrativo global y sectorial se debe iniciar la acción reformadora por medio de proyectos específicos bien elaborados y correctamente aplicados en cada uno de los sectores.

Solamente en muy raras ocasiones se presentan coyunturas favorables que contienen todos los elementos políticos, sociales y económicos para permitir lanzar un programa de reforma administrativa global, con posibilidades de éxito en el corto o mediano plazo. En la mayoría de los casos, la amplitud del campo de acción, la magnitud de los obstáculos a removerse, la escasez de recursos humanos y 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 generar polos de acción y energía para el crecimiento, ampliación y "dinamización" de la reforma.

Esta no es una acción en la que se atacan puntos aislados en forma incoherente. Esta etapa de la 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 dentro de programas sectoriales perfectamente definidos. Lo que sucede es que generalmente hay que comenzar a ejecutar aquellos proyectos cuya factibilidad política y administrativa hagan posible el éxito, empleando racionalmente los recursos a disposición, procurando poner en marcha el efecto multiplicador que aumentará el ritmo de la acción de modernización administrativa.

Durante la etapa de ejecución en el planeamiento administrativo el ritmo de avance también será influenciado por coyunturas políticas, económicas y sociales. Habrá momentos más favorables que otros, en los cuales el ritmo de la acción reformadora será mayor. Solamente contando de antemano con un esquema de acción racional se podrán aprovechar al máximo esas coyunturas favorables, que generalmente son momentáneas y que frecuentemente se desperdician porque al presentarse apenas se comienza a programar, o peor aún, se inician acciones de modernización administrativa global, sectorial o a nivel de proyectos sin programación seria, sin objetivos claramente establecidos, con recursos insuficientes, con los resultados desalentadores que una acción semejante asegura de antemano.

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 original. Es decir, el primer marco de referencia para la acción no puede ser rígido e inflexible. Por el contrario, siendo el proceso de modernización administrativa muy dinámico, y realizándose la acción de cambio en el campo político y social, ésta debe responder siempre al concepto renovador de una sociedad en movimiento.

Esto no quiere decir que el marco de referencia original deba ser aban-

donado o modificado en tal forma que su empleo sea totalmente inútil. Por el contrario, por medio del análisis continuo de la situación, control y ajuste de lo programado se deberá llegar en el corto, mediano o largo plazo a los objetivos que se habían fijado, cuya suma no es otra que la modernización administrativa nacional.

F. LOS RECURSOS

1. *Los recursos humanos*

La necesidad de personal adiestrado para ejecutar funciones de plana mayor ha sido ampliamente reconocida por quienes han promovido el desarrollo planificado. Prácticamente todas las universidades latinoamericanas tienen facultades de economía que preparan economistas para el servicio público. Estos especialistas, entre otros grupos técnicos, han logrado promover la inquietud por el desarrollo planificado en los países del área, y han obtenido en varios casos una creciente adopción del sistema, haciendo una contribución valiosa al progreso de sus países.

A medida que la planificación fue evolucionando se fue descubriendo la necesidad de que fuera un proceso interdisciplinario, no sólo a nivel global sino más aún a nivel de programación sectorial y de elaboración y ejecución de proyectos. En los últimos años creciente número de médicos, ingenieros de distintas especializaciones, arquitectos, educadores, sociólogos, han recibido adiestramiento y han hecho experiencias muy valiosas en el proceso de planificación.

En el adiestramiento a los planificadores se han distinguido la CEPAL desde 1950, y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social desde 1962, preparando un número creciente de latinoamericanos que hoy ocupan sitios de primera fila en la promoción del desarrollo en sus países.

En igual forma que la planificación económica, la planificación administrativa es una función que requiere personal especializado para realizarse. Sin personal adecuadamente preparado no se puede hacer análisis especializado y ofrecer soluciones a problemas complejos que, como ya se ha visto anteriormente, necesitan mucho más que buena voluntad para ser solucionados.

El análisis en el campo de la administración se basa en la investigación especializada de los elementos administrativos y del medio ambiente político, social y económico en que estos últimos actúan. La falta de personal con dominio de esta disciplina causa "un vacío en la investigación y consecuentemente el marcado desconocimiento actual del papel específico que debe tener la administración en el proceso de desarrollo, y la falta de indicaciones claras sobre la clase de organización, estructuras y procedimientos administrativos que le serían adecuados".⁸

⁸ F. J. van Hoek, *La administración del planeamiento en la educación para la administración del desarrollo* (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1966), p. 103.

A pesar de ello en América Latina se ha hecho poco para formar expertos y técnicos para la reforma administrativa. Esta atrae poca atención y se le destinan recursos insignificantes. Es que el tema no se presta para acciones políticas espectaculares con retribución inmediata. El problema es de magnitud vasta y son grandes los recursos financieros y humanos necesarios para llevarla a cabo. Muy pocos gobiernos se han atrevido a atacar con decisión el problema.

Varios países carecen casi por completo de personal local especializado en las disciplinas administrativas y lo tratan de remplazar con personal foráneo que no tiene conocimiento profundo de sus realidades políticas, administrativas y culturales, factor esencial para la planificación de la reforma administrativa.

Aun los organismos técnicos de planificación en la mayoría de los países no tienen personal preparado en esta profesión. Esta es una de las causas para que una y otra vez haya pasado por alto el examen serio de los problemas administrativos del desarrollo y no haya habido evaluación detenida de la capacidad de operación de las instituciones del sector público para conocer si los planes, programas y proyectos propuestos podían o no ser ejecutados por los organismos encargados de hacerlo. Parecería como si se hubiese conseguido una garantía cierta de ejecución eficiente, a pesar que hay signos evidentes de que las administraciones públicas nacionales son anticuadas e ineficientes.

No siempre se tiene clara la noción de que el planeamiento del desarrollo va mucho más allá que el planeamiento exclusivamente económico y que intervienen en él factores políticos, culturales, sociales, con proyecciones mucho más delicadas e imprevisibles que las económicas. Entre los factores sociopolíticos están aquellos administrativos, que no se limitan, como algunos planificadores parecen creer, a la simple adecuación de estructuras administrativas a las necesidades de los programas y proyectos, sino que son mucho más que eso: problemas complejos de cambio social.

Si los organismos centrales de planificación económica en Latinoamérica, con muy pocas excepciones, carecen todavía de personal especializado en administración, este problema es aún más grave en los sectoriales, así como para la programación regional y municipal.

Con todo, se comienzan a observar algunos signos que permiten esperar una evolución positiva de la grave situación actual:

a) El reconocimiento en varios planes nacionales de desarrollo y otros documentos relacionados a la planificación del desarrollo de la importancia del análisis administrativo para superar los problemas administrativos encontrados en todas las fases del proceso de planificación, especialmente durante la ejecución;

b) La naciente noción de que los problemas administrativos, igual que cualquier otro problema complejo en el proceso de desarrollo, deben ser resueltos por personal especializado, integrando también este esfuerzo en uno total interdisciplinario;

c) El conocimiento y análisis de las primeras experiencias de pla-

neamiento administrativo realizadas en algunos países; no todas ellas positivas, pero aún así, de valor indudable;

d) El ingreso al servicio público de los primeros egresados de instituciones de educación superior en administración pública que en algunos países han comenzado ya a impulsar programas de reforma.

Es interesante notar que, coincidiendo con este creciente interés en esta disciplina, han comenzado en los últimos años a organizarse centros de adiestramiento administrativo en la mayoría de los países del área, como puede verse en el cuadro 1.

Por ser también éste un movimiento reciente, la función de adiestramiento no ha podido desarrollarse aún plenamente.

Las mayores dificultades parecen concentrarse en los siguientes puntos:

a) Generalmente los programas de adiestramiento no se basan en un diagnóstico, análisis y cuantificación de los déficit de preparación del personal público;

b) Es frecuente que el adiestramiento se imparta sin suficiente programación y sin la indispensable fijación de prioridades correspondientes a las necesidades de planes, programas y proyectos de desarrollo;

c) No habiendo investigación ni análisis sobre adiestramiento, se dan cursos de carácter muy general, a clientela que frecuentemente no tiene oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos;

d) Se desconoce el tipo de adiestramiento que se necesita aplicar en los distintos niveles de la administración pública.

Se pretende por ejemplo por medio de cursos cortos en servicio crear expertos o ejecutivos capaces de elaborar políticas y guiar acciones de macroanálisis y reforma administrativa, cuando "es dudoso que este tipo de adiestramiento pueda dar una noción suficientemente amplia sobre los alcances y las implicaciones de la administración del desarrollo. Ello requiere sólida educación académica lo más temprano posible en la carrera del funcionario y además, estudio y experiencia continua a lo largo de toda su carrera".⁹

e) En varios países no existen estudios académicos de administración pública; no se puede por tanto obtener personal especializado con suficiente preparación para planificar, ni formar profesorado universitario en esta disciplina, en número y calidad suficiente;

f) Con frecuencia hay un desconocimiento total de la diferencia entre la preparación académica en ciencia de la administración pública y la capacitación de personal público en el servicio. A pesar de que los dos son indispensables y complementarios, frecuentemente se pretende solucionar la escasez de recursos humanos para el desarrollo administrativo usando sólo el segundo tipo de adiestramiento.

Los países necesitan contar con un personal hoy muy escaso en América Latina: el administrador profesional, formado en instituciones universitarias, capaz de asesorar al gobierno en la formulación de políticas

⁹ Robert S. Parker, "El caso de país en desarrollo", en *La educación para la administración del desarrollo* (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1966), p. 73.

Cuadro 1

INSTITUCIONES DE ADIESTRAMIENTO EN ADMINISTRACION PUBLICA
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

País	Institución	Organismo	Lugar	Año de fundación	Clase de adiestramiento						
					Ejecutivo	Formación profesional	Postgrado profesional	Cursos cortos en servicio	Administración pública	Administración de negocios	In-vestigación
<i>Programas nacionales</i>											
Argentina	Ministerio de Hacienda	Departamento de Adiestramiento del Servicio Civil	Buenos Aires	1958				X	X		
Bolivia	Ministerio de Hacienda	Dirección de Servicio Civil	La Paz					X	X		
Brasil	Gobierno de Brasil Fundación Getulio Vargas	Escuela Brasileña de Administración Pública	Río de Janeiro	1945	X	X	X	X	X	X	X
Colombia	Gobierno de Colombia	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	Bogotá	1958		X	X	X	X		X
Costa Rica	Universidad de Costa Rica	Departamento de Administración Facultad de Ciencias Económicas y Sociales	San José		X			X			
	Dirección General de Servicio Civil	Departamento de Entrenamiento	San José	1953				X	X		
Chile	Universidad de Chile	Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales	Santiago	1955		X			X		

	Universidad de Chile	Instituto de Administración (INSORA), Facultad de Ciencias Económicas	Santiago	1950	X	X	X	X	X	X
Ecuador	Universidad Central del Ecuador	Escuela de Administración, Facultad de Ciencias Económicas a Administrativas	Quito	1958	X			X	X	
	Universidad Central del Ecuador	Instituto de Estudios Administrativos, Anexo a la Escuela de Administración	Quito	1963	X			X	X	X
El Salvador	Universidad de El Salvador	Escuela de Administración Pública, Facultad de Economía	San Salvador	1966	X				X	
	Ministerio de Hacienda	Departamento de Estudios Administrativos	San Salvador					X	X	
Guatemala	Gobierno de Guatemala	Instituto Nacional de Administración del Desarrollo	Ciudad de Guatemala		X		X		X	X
	Oficina Técnica de Administración Pública de la Presidencia de la República	Centro de Mejoramiento Técnico de Personal	Ciudad de Guatemala	1967				X	X	
Guyana	Universidad de Guyana	Facultad de Administración Pública	Georgetown			X			X	
	Ministerio de Educación	División de Adiestramiento, Centro de Adiestramiento del Servicio Público	Georgetown	1964				X	X	
Honduras	Gobierno de Honduras	Instituto Nacional de Administración Pública	Tegucigalpa					X	X	

Cuadro 1 (Continuación)

País	Institución	Organismo	Lugar	Año de fundación	Clase de adiestramiento						
					Ejecutivo	Formación profesional	Postgrado profesional	Cursos cortos en servicio	Administración pública	Administración de negocios	In-vestigación
México	Universidad Nacional Autónoma	Escuela de Ciencias Políticas y Sociales	México, D. F.	1958 (Comenzó enseñanza de administración pública)	X					X	
	Instituto Mexicano de Administración Pública							X	X		X
Panamá	Universidad de Panamá	Escuela de Administración Pública y Comercio	Ciudad de Panamá			X			X		
Paraguay	Universidad de Asunción	Escuela Paraguaya de Administración Pública	Asunción	1959		X		X	X		X
Perú	Presidencia de la República	Oficina Nacional de Capacitación y Racionalización de la Administración Pública (ONRAP)	Lima					X	X		X
República Dominicana	Universidad Nacional Autónoma de Santo Domingo	Escuela de Administración Pública, Facultad de Economía	Santo Domingo	1966		X			X		
	Secretariado Técnico de la Presidencia de la República	Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) Departamento de Adiestramiento	Santo Domingo	1965				X	X		X
Trinidad y Tabago	University of West Indies	College of Arts and Sciences	Saint Augustine	1963					X		

Uruguay	Universidad de la República	Escuela de Administración Pública Facultad	Montevideo	1962	X			X	
Venezuela	Comisión de Administración Pública	Escuela de Administración Pública	Caracas			X	X	X	
<i>Programas internacionales</i>									
América Central y Panamá	Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Fondo Especial de Naciones Unidas	Instituto Centroamericano de Administración Pública	San José de Costa Rica y Cursos nacionales	1954	X		X	X	X
América Latina	Gobierno del Brasil y Banco Interamericano de Desarrollo	Escuela Interamericana de Administración Pública	Río de Janeiro, Brasil	1964			X	X	X
América Latina	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), gobiernos latinoamericanos, UNESCO, BID	Escuela Latinoamericana de Ciencias Políticas y Administración Pública	Santiago, Chile	1966		X		X	Cursos en formación
América Latina	Gobierno de la Argentina y Organización de Estados Americanos	Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP)	Buenos Aires, Argentina y Cursos Nacionales	1966			X	X	

de modernización administrativa como parte de los programas de desarrollo, y de ocupar posiciones ejecutivas en el sector público. Este personal debe tener una amplia comprensión de las nuevas ideas del desarrollo económico y social y saber relacionarlas con las concepciones políticas y administrativas de la conducción estatal. Deberá tener, además, amplios conocimientos de ciencias políticas y sociales, sólidas bases de teoría económica y un dominio completo de las técnicas administrativas modernas. Un profesional como éste no puede formarse en cursos cortos y aislados, sino mediante estudios superiores, que le permitan ahondar en las disciplinas mencionadas.

g) En varios países con escuelas universitarias de administración pública los programas de estudio no guardan relación alguna con las necesidades del desarrollo nacional, ni con el nivel técnico-profesional que deberían tener los graduados de educación superior. En esos casos se producen más bien técnicos de nivel medio e inferior y de preparación limitada;

h) Tampoco la educación académica en administración pública puede remplazar el adiestramiento en el servicio. Este último se debe orientar a dar en el menor tiempo posible al personal sujeto a adiestramiento el dominio de una técnica específica de aplicación inmediata que aumente su eficiencia y productividad en las funciones actualmente desempeñadas;

i) El adiestramiento en el servicio también deja mucho que desear. Los programas frecuentemente suelen ser organizados sin análisis de prioridades y sin emplear los recursos en los sectores y niveles donde se lograría mayor productividad en su aplicación;

j) El adiestramiento en el servicio se ha orientado más a la preparación de personal de nivel inferior, encargado de funciones y responsabilidades menores. Hay una notable falta de experiencia en el adiestramiento a los niveles ejecutivos y de supervisión, que tienen gran importancia para el desarrollo nacional. A pesar de estos errores iniciales, es alentador observar el número creciente de instituciones de adiestramiento y los primeros frutos de su acción en América Latina. Actualmente se realiza trabajo intenso en varios países; las escuelas universitarias comienzan a producir las primeras promociones de especialistas; las instituciones de adiestramiento en el servicio realizan programas de investigación para orientar mejor su acción. Toda inversión y esfuerzo realizados en este campo tiene un efecto multiplicador de gran alcance.

No obstante ser la profesión de administrador especializado nueva en el área, la revolución industrial que va tomando forma en América Latina ha planteado necesidades de especialización que han influido para que surjan ocupaciones nuevas. Esta corriente se ha reflejado en el gobierno, donde será creciente el uso de especialistas en prácticamente todos los campos de acción estatal, entre ellos la administración moderna del propio gobierno.

Por otro lado, esta necesidad de administradores especializados irá aumentando también en la empresa privada de aquellos países latinoame-

ricanos que alcancen un ritmo de industrialización mayor. Hay ya varias áreas donde la empresa privada comienza a atraer a los administradores especializados del sector público, constituyéndose en fuerte competidor del gobierno en el mercado de empleo.

2. Los recursos de organización

Es algo perfectamente aceptado por los círculos especializados que la planificación debe contar con un aparato organizativo que garantice su vivencia permanente y acción continua en el sector público.

La mayoría de los países latinoamericanos cuentan ya con una oficina central de planificación, cuya posición varía dentro de la estructura gubernamental. También se reconoce la necesidad y se trabaja para la instalación de unidades sectoriales de planificación que ejecuten esta función a nivel ministerial, y se procura que ellas funcionen coordinadas y orientadas por la oficina central.

En los últimos años se habla además de la necesidad de constituir instituciones regionales de planificación con el fin de descentralizar la planificación y acercarla más a las realidades geográficas y sociales, intentando al mismo tiempo la coordinación a través de ella de la acción de desarrollo local o municipal en cada una de las regiones.

Así como la planificación socioeconómica necesita institucionalizarse porque debe ser un proceso permanente, dinámico y continuo de orientación de la vida económica y social de los países, la planificación administrativa debe serlo también por ser un proceso igualmente importante para la acción eficiente de los organismos que programan y ejecutan planes y programas de desarrollo.

Es más, aunque no hubiera planificación económicosocial, y el desarrollo se dejara a las fuerzas del mercado, se justificaría la planificación administrativa para aumentar la productividad o eficiencia de la administración pública.

Si la institucionalización de la planificación económica es aún reciente e incompleta, la de la planificación administrativa lo es más aún.

En la región hay pocos organismos especializados que realizan planeamiento administrativo en forma sistemática y en relación con el proceso de planificación económica. En algunos países se han logrado alentadores progresos, instalando oficinas que realizan esta función en las mismas oficinas centrales de planificación; en otros se ha intentado colocarlos en los Ministerios de Hacienda, casi siempre como apéndice de la función presupuestaria. En otros se crearon oficinas directamente dependientes de la Presidencia de la República, siguiendo los mismos esquemas empleados para la institucionalización de la planificación económica.

En casos excepcionales y solamente en forma ocasional la planificación administrativa ha logrado coordinación con la planificación económica. Aun en aquellos casos en que se realiza dentro del organismo central de planificación se han encontrado grandes problemas de integración entre estas dos funciones y de entendimiento mutuo entre el personal técnico en las disciplinas económicas y administrativas.

En algunos casos se ha ido aún más lejos. Buscando la integración de estas dos funciones, y de éstas con las otras de plana mayor: administración presupuestaria, de personal y estadística, se ha intentado últimamente reunir las dentro de una institución, usualmente denominada Secretaría Técnica de la Presidencia, bajo la coordinación de un funcionario de alto rango en el gobierno.

Todavía estos experimentos son muy recientes y su éxito muy variado para saber si estas soluciones organizacionales son suficientemente válidas para superar los problemas de comprensión, entendimiento y falta de integración de estas funciones. Las primeras impresiones sin embargo sugieren que se necesita mucho más que la instalación de estructuras integradas para dar coherencia a estas funciones. Hay necesidad de dejar claramente establecido que una forma u otra de organización o la variación de modelos estructurales no garantizan en sí mismos el éxito de la planificación administrativa. La organización, las estructuras orgánicas, ayudan al éxito pero no lo producen por sí solas. Se necesita además un gran cambio de actitudes de quienes trabajan dentro de ellas, que quizás vendrá con el avance de las disciplinas científicas en las que basan su trabajo y con el aumento de experiencia de quienes las aplican, a medida que vayan encontrando problemas graves y descubran que la mejor forma de enfrentarse a ellos es la acción interdisciplinaria.

Como lo muestra el cuadro 2, las tendencias organizativas seguidas por los países que han institucionalizado la planificación administrativa, podrían agruparse como se indica a continuación.

a) *Organismos centrales a nivel sectorial*

En algunos países latinoamericanos se ha intentado la instalación de organismos centrales de planeamiento administrativo, colocándolos en uno de los sectores más influentes en la administración pública, generalmente en los Ministerios de Hacienda o Finanzas, como apéndice de la función presupuestaria.

Esta tendencia fue iniciada principalmente por la preocupación de los Ministerios de Hacienda en la reducción de los costos de operación en la administración pública, bajo el concepto de que, el Ministerio por medio de su función de presupuesto nacional debe ejercer el papel de guardián de los fondos públicos y procurar mayores servicios con los fondos empleados.

Posteriormente se aplicó esta función buscando la racionalización del sector financiero, para facilitar actividades como la recolección y el control de impuestos, la operación aduanera, el suministro de materiales para la operación gubernamental, la mecanización de la contabilidad pública, y, sobre todo, el proceso presupuestario.

Con relación a este último, en algunos países se piensa que la planificación administrativa no es sino un auxiliar más o menos valioso de la programación y ejecución presupuestaria; y efectivamente, en la mayoría de los casos en los cuales las entidades centrales de planeamiento administrativo forman parte del núcleo presupuestario nacional, no pasan

Cuadro 2

POSICION DE LOS ORGANISMOS CENTRALES ENCARGADOS
DE LA FUNCION DE PLANEAMIENTO ADMINISTRATIVO EN
LA ESTRUCTURA ESTATAL LATINOAMERICANA

<i>País</i>	<i>A nivel sectorial en un ministerio</i>	<i>En secretaría de la Presidencia</i>	<i>En planificación</i>	<i>En secretaría técnica</i>
Argentina	X		a	
Bolivia	X			
Brasil		b	a	
Colombia		X		
Costa Rica			X	
Chile	X			
Ecuador	X	c		
El Salvador	X			
Guatemala				a
Guyana	X			
Honduras	X			
México		X		
Nicaragua	X			
Panamá				X
Paraguay	X			
Perú		X		
República Dominicana				X
Uruguay			X	
Venezuela		X		

^a En período de instalación.

^b En el Brasil esta función estuvo en el DASP de 1937; en 1967 pasó al Ministerio de Planificación.

^c En Ecuador ha existido en la Secretaría de Planificación desde 1962 hasta hoy. En la Secretaría Técnica de la Presidencia de 1963 a 1965, pasando luego al Ministerio de Finanzas.

de ser eso. Se ocupan de microanálisis administrativo de métodos y procedimientos de trabajo del proceso presupuestario. Su acción es casi exclusivamente de corto plazo.

Su influencia en el resto del sector público es improbable por razones jerárquicas. Los otros ministerios pocas veces aceptan sugerencias de racionalización administrativa proveniente de una entidad con igual autoridad formal que la suya; menos aún aceptan la presencia e investigación de sus operaciones por parte de personal técnico de otro ministerio.

En esas condiciones hay escasas posibilidades de conseguir la institucionalización de la función de planeamiento administrativo en los demás sectores gubernamentales para formar un sistema integrado semejante al de la planificación económica, con un núcleo central normativo, orientador, coordinador y evaluador, y unidades sectoriales, regionales y locales funcionalmente dependientes del primero.

Aun cuando se llega a lograr la institucionalización de la función en otros sectores gubernamentales, hay muy pocas probabilidades de ejercer alguna influencia desde la posición ministerial.

Sin embargo, en esta alternativa también hay aspectos positivos. Si

un organismo central de planeamiento administrativo lograra superar las desventajas de su posición y consiguiera producir planes y programas de modernización a largo plazo, que contaran con el apoyo presidencial, podría implantarlos ventajosamente apoyándose en el proceso presupuestario. El poder de negociación implícito en la elaboración, discusión y aprobación presupuestaria es enorme, aun cuando los planificadores administrativos todavía no han logrado emplearlo en América Latina para conseguir sus objetivos reformistas.

Han adoptado la estructura para el planeamiento administrativo central desde un sector, frecuentemente el Ministerio de Hacienda o Finanzas, los siguientes países del área:

Argentina	El Salvador
Bolivia	Guyana
Brasil	Honduras
Chile	Nicaragua
Ecuador (también en planificación)	Paraguay

b) *Organismos centrales directamente dependientes de la Presidencia de la República*

La institucionalización de la planificación administrativa como dependencia directa de la Presidencia de la República responde al principio administrativo clásico de la posición de las funciones de plana mayor en las estructuras gubernamentales.

Las funciones de plana mayor tienen bajo su responsabilidad actividades asesoras, normativo-técnicas, programadoras, coordinadoras, de control técnico y evaluadoras.

Son funciones de apoyo a los ejecutivos de alto nivel, permitiéndoles mayor eficiencia en el proceso de toma de decisiones y consistencia en la dirección de las complejas operaciones del gobierno moderno. "En los altos niveles de la administración, los administradores necesitan servicios administrativos altamente especializados. Los ejecutivos situados en los niveles de decisión y dirección administrativa del gobierno central, hacen frente a desafíos de enorme complejidad; por ello necesitan usar servicios especializados de creciente complejidad."¹⁰

La función de planeamiento administrativo, como aquella de planeamiento económico, es claramente una función de plana mayor. Su institucionalización debería tener por tanto, en líneas generales, características semejantes a la institucionalización de la planificación económica.

Su posición junto a los niveles ejecutivos no solamente se origina en la asistencia que a ellos presta sino también, de igual manera que la planificación económica, en la búsqueda de apoyo para la ejecución de sus programas y proyectos.

Esta posición además asegura autoridad funcional sobre todos los sectores gubernamentales por igual, siempre que se cuente con el apoyo de los altos ejecutivos a los cuales se sirve.

¹⁰ Bertram M. Gross, *op cit.*, p. 8.

A pesar de que esta posición teóricamente debería garantizar mayores posibilidades de coordinación con la función de planificación económica, encontrándose las dos al mismo nivel jerárquico-administrativo, ello no ha sucedido en realidad.

Quizas el diferente grado de desarrollo científico en que se basan las dos funciones; las marcadas diferencias en el adiestramiento profesional entre los planificadores económicos y los planificadores administrativos, que sólo últimamente se trata de acortar en algunos países con la creación de escuelas universitarias de administración; las metodologías más desarrolladas de la planificación económica; son factores que han contribuido para una casi total desconexión en la operación de las dos funciones dentro del gobierno.

Hay una falta de comunicación evidente entre planificadores económicos y administrativos, a pesar de que las dos son funciones interdependientes y complementarias, porque "mientras la planeación del desarrollo económico establece *qué* se propone hacer para alcanzar un índice máximo de bienestar colectivo, la planeación de la administración señala *cómo* realizarlo desde el punto de vista de su instrumentación administrativa. Una fija la meta, la otra el camino de acción y el procedimiento operativo. La planeación económica apunta en el horizonte un lugar de destino, la planeación administrativa indica el *modus operandi*".¹¹

Sin embargo, la desconexión entre las dos funciones se observa aún en países donde se ha intentado integrarlas dentro de un mismo organismo. No se debería por tanto considerar que son factores exclusivamente estructurales los que producen el alejamiento. Son otros de naturaleza social, profesional y psicológica mucho más complejos y difíciles de superar.

Los países que han institucionalizado sus funciones de planeamiento administrativo en entidades directamente dependientes de la Presidencia de la República son: Colombia, Perú y Venezuela. México intenta acciones de planeamiento administrativo desde la Secretaría de Estado de la Presidencia. Este organismo ministerial, por sus especiales características de apoyo y servicio a la Presidencia de la República tiene de hecho una posición funcional más cercana a ésta que los demás entes ministeriales.

c) *Integración de la planificación económica y la planificación administrativa*

En algunos países donde se descubrió temprano la interdependencia de la planificación administrativa y de la planificación económica, así como la importancia vital de su integración, se han colocado las dos en la entidad central de planificación.

Hay experiencias alentadoras de acción conjunta y de trabajo en equipo de los especialistas en las dos funciones, especialmente en aquellos países que comenzaron, también temprano, la preparación de planes de

¹¹ Alvaro Rodríguez Reyes, *Administración Pública y Desarrollo Económico*, Tesis Resendiz (México, 1963), p. 105.

desarrollo que incluyeron programas de modernización administrativa para dar a los primeros factibilidad de ejecución.

Esa tendencia fue seguida por Ecuador, que instaló en 1961 una oficina de planeamiento administrativo dentro de la Secretaría de Planificación. Ese reparto fue muy activo en la elaboración de un programa de reforma gubernamental, que fue incluido en el primer plan general de desarrollo económico y social para el período 1964-1973.

También en la Presidencia de la República Argentina, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) prevé en su estructura la existencia de una unidad de planeamiento administrativo, que aún no ha sido integrada.

Dos países han ido aún más lejos en esta dirección, logrando la integración dentro del núcleo central de planificación de tres funciones de plana mayor: las de planificación económica, de planificación administrativa y de administración presupuestaria. Se ha buscado con ello la coordinación directa del presupuesto nacional, para hacerlo un instrumento válido para traducir en cifras financieras los planes de desarrollo y de reforma administrativa.

Costa Rica es el ejemplo actual más dinámico de esa tendencia. Allí la planificación económica está sólidamente institucionalizada en la oficina central y en los sectores. La coordinación presupuesto-plan es relevante. Sin embargo todavía la planificación administrativa no ha podido desarrollarse con la misma vitalidad que las otras dos funciones, especialmente en el planeamiento a largo plazo. Es usada en cambio en forma más pragmática para remover a corto plazo obstáculos administrativos que dificultan la ejecución de programas y proyectos en cualquiera de los sectores.

Uruguay trabaja también en la integración de estas tres funciones en la Oficina Central de Planificación y Presupuesto de la Presidencia de la República. Allí la planificación administrativa será auxiliar de la función presupuestaria.

En el Plan Nacional de Desarrollo uruguayo para 1965-1974 hay el ejemplo de planeamiento administrativo más minucioso y evolucionado que se puede encontrar dentro de un plan global de desarrollo en América Latina.

d) *Integración de las funciones de plana mayor*

Hay esquemas de institucionalización de la planificación administrativa aún más integrados que los anteriores en la región. Son aquellos en los cuales se ha tratado de ligar todas las principales funciones de plana mayor a la Presidencia de la República, reuniéndolas en una sola entidad, usualmente denominada Secretaría Técnica de Administración.

Se busca con ello formar un cuerpo asesor y auxiliar multidisciplinario, de gran ductilidad, que podría ser un centro dinámico de promoción del desarrollo económico.

La integración de las funciones de planificación económica, planificación administrativa, administración de personal, administración presupuestaria, y estadísticas, podría dar al más alto ejecutivo nacional los

instrumentos institucionales más importantes para elaborar planes, programas y proyectos, ejecutarlos, controlarlos y evaluarlos. Es sin duda una concepción de coordinación funcional que merece analizarse con detenimiento.

Sin duda, las ventajas de un organismo semejante son teóricamente obvias. La planificación económica y aquella administrativa tendrían en el presupuesto nacional el instrumento de ejecución de sus planes, programas y proyectos. Al ser éstos elaborados tomando en cuenta no solamente sus aspectos económicos sino además aquellos financieros, institucionales y de personal, su posibilidad de ejecución aumentaría notablemente. La función estadística debidamente orientada alimentaría las funciones de planificación económica y administrativa, así como las de presupuesto y personal, dando una base sólida a la programación, ejecución, control y evaluación.

Además de la integración de estas funciones en un núcleo central junto al más alto ejecutivo nacional, se procura también reunir estas funciones a nivel ministerial, con la instalación de unidades sectoriales, junto al más alto ejecutivo sectorial. Estas últimas recibirían normas técnicas, serían coordinadas y apoyadas en sus labores especializadas por el núcleo central a nivel presidencial.

Pese a su atractivo teórico esta forma de institucionalización de la planificación administrativa debe enfrentar difíciles problemas prácticos de carácter político y operacional.

La aparición de un organismo técnico, de gran influencia en las decisiones de política gubernamental y con capacidad para medir el progreso de los programas estatales en todos los sectores es resentido por las estructuras tradicionales del sector público, acostumbradas hasta entonces a cierta independencia de decisión y operación. En efecto, la Presidencia de la República ha tenido hasta hace poco solamente repartos auxiliares políticos y de trámite esencialmente tradicionales. Dada la complejidad del gobierno moderno y su creciente intervención en nuevos sectores socioeconómicos de gran trascendencia, actualmente la más alta autoridad ejecutiva necesita mecanismos auxiliares que posibiliten la dirección, supervisión, control y evaluación del cumplimiento de la política y programas de gobierno. La coordinación que se trata de introducir frecuentemente es un factor moderador de la libertad de acción anterior. El organismo que trata de aplicarla muchas veces encuentra la resistencia y la desconfianza de los organismos administrativos tradicionales.

La concentración en un solo organismo de las funciones de plana mayor, y la gran influencia que ellas tienen en el proceso de toma de decisiones de alta política pública, también provocan el temor de que esas secretarías técnicas se conviertan en organismos jerárquicamente supraministeriales. No se tiene una noción clara de que su autoridad es asesora y auxiliar y se teme que pueda convertirse en decisoria y ejecutiva.

La integración de estas funciones en un solo organismo facilita además la concentración de fuego de las fuerzas que se oponen a estas nuevas funciones ordenadoras. En caso de conflicto es más fácil atacar un solo

organismo culpándolo de todos los problemas existentes o imaginarios que a varios organismos distintos.

Anteriormente se anotaron los obstáculos humanos, de formación y jerarquía profesional y de comunicación que existen para la integración de la planificación administrativa y la planificación económica. Cuando hay además que integrar éstas con otras dos o tres funciones más, las dificultades aumentan en proporción al número de funciones a integrarse bajo un solo comando.

En este esquema de integración hay también complejos problemas de dirección y de preparación de personal.

La jefatura de una entidad semejante requiere hombres de cualidades superiores y de aceptación plena en los niveles ejecutivos nacionales. La autoridad y responsabilidad implícitas en la suma de esas funciones son de tal magnitud, que solamente personas con una clara concepción global del gobierno, con una gran sensibilidad hacia todas las funciones a su cargo, con refinada capacidad para prever las múltiples implicaciones financieras, políticas y sociales de la acción de un organismo semejante en todo el sector público, pueden tener éxito dirigiéndolo. Es difícil encontrar personas que reúnan todas esas cualidades y las sepan aplicar con energía, equilibrio y discreción.

También la escasez de personal técnico de preparación superior, con suficiente experiencia, dificulta la operación de una Secretaría de esa clase. No solamente por la concentración en el centro del gobierno de una buena parte del talento local, que dificulta luego la acción de los sectores, sino también porque estas nuevas funciones auxiliares de la dirección estatal de reciente introducción en el panorama administrativo gubernamental no cuentan con gente de larga experiencia política. En varios países los jóvenes técnicos tienen una preparación indudable y alta capacidad profesional, pero existe la tendencia a creer que las soluciones técnicas de los problemas nacionales son buenas por ser técnicas. En casos extremos hay desdén por los políticos y sus instituciones. En más de un caso estas actitudes han tenido repercusiones negativas en los propios organismos técnicos, al recibir como reacción los embates políticos causados por propuestas y programas cuya factibilidad política no había sido debidamente considerada.

A pesar de sus obstáculos, merece la pena continuar observando con atención la evolución de esta forma de institucionalización de la planificación administrativa como una solución interesante, aunque no ideal, por el potencial que tiene para el desarrollo administrativo de los países de la región.

La tendencia a la integración de varias funciones de plana mayor en un solo organismo comenzó en América Latina en 1937 en el Brasil con la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), como reparto de la Presidencia de la República. Este organismo fue concebido para ejercer las funciones de planificación administrativa, administración presupuestaria, administración de personal y normar las compras gubernamentales. Esta entidad fue el punto de partida para

crear en ese país un movimiento de modernización administrativa, impulsado por una *élite* de técnicos administradores que lograron crear una verdadera corriente de pensamiento reformador en la administración pública del Brasil.

El DASP tuvo un gran dinamismo durante sus primeros años de vida. En este caso se pretendió usar una estrategia de reforma administrativa, "constituida por la centralización de poderosas funciones de control, ejercitadas por una *élite* técnica, que tenía el monopolio de conocimientos".¹²

Después del primer período de gobierno del Presidente Vargas el DASP fue perdiendo paulatinamente influencia, algunas de sus funciones y valiosos miembros de su personal pasaron a otras entidades. Ello no quiere decir que el experimento haya fracasado. Al contrario la contribución de este organismo al servicio público brasileño es en verdad invaluable, no solamente por haber ayudado a crear en Brasil el creciente grupo técnico que ha impulsado ideas de reforma administrativa por tres décadas, sino también por la rica experiencia que ese experimento significa para la modernización administrativa de ese país y de otros que se inspiraron en él.

Panamá siguió una línea de acción semejante a la anterior, para institucionalizar la función de planeamiento administrativo con la creación en 1959 de la Dirección General de Planificación y Administración, como oficina asesora y auxiliar de la Presidencia de la República, con responsabilidades de planificación económica, planificación administrativa, administración presupuestaria y de personal.

La Contraloría General conservó la función de la coordinación de las estadísticas nacionales; por tanto, ésta no está integrada orgánicamente con las anteriores.

En este caso la institucionalización de las funciones de plana mayor ha sido más exitosa en el núcleo central del gobierno que en los sectores.

La República Dominicana a fines de 1965 instaló también un Secretariado Técnico de la Presidencia de la República, reuniendo bajo su autoridad coordinadora las Oficinas Nacionales de Planificación, Organización y Personal, Presupuesto y Estadísticas. Se hacen intentos por extender la institucionalización integrada a los sectores; se ha logrado hacerlo en el agropecuario, el industrial y el de salud.

Hay dificultades en la orientación coordinada de esas funciones, porque aún no se logró fijar metas socioeconómicas a largo y mediano plazo; por la rápida rotación del escaso personal especializado a disposición del secretariado, de los ministerios y otros organismos públicos; por la gran escasez de personal técnico en estas nuevas funciones asesoras.

Se hacen actualmente esfuerzos en el adiestramiento de personal para cargos de dirección y asesoría, tanto por medio de escuelas universitarias como un enérgico programa de cursos intensivos en el servicio.

El planeamiento administrativo se hace a pesar de los problemas anotados. Se ha elaborado un diagnóstico general del sector público y un

¹² Gilbert T. Siegel, *op. cit.*, p. 53.

programa general de acción para instalar un sistema de planificación, reordenar los mecanismos de ejecución, tratando de dar coherencia a la acción gubernamental. Actualmente se trabaja en la planificación administrativa sectorial. En esa forma la planificación administrativa se desarrolla allí simultáneamente con la planificación económica.

En otros países se han hecho en el pasado o se hacen actualmente intentos de integración de esas funciones, a veces en *dos* secretarías técnicas de la Presidencia, una para asuntos económicos y otra para asuntos administrativos.

Guatemala, que contaba hasta hace poco con una oficina central de planificación, está hoy instalando otra secretaría presidencial para ejercer las funciones de planeamiento administrativo, de administración de personal y de adiestramiento en servicio.

Ecuador en 1963 concentró sus funciones de plana mayor en dos entidades: Secretaría General de Planificación, que además de sus funciones planificadoras también tiene la de oficina central de estadísticas, y Secretaría Técnica de Administración con las funciones de planificación administrativa, presupuesto y administración de personal. Esta última funcionó hasta 1965, logrando por primera vez la coordinación real presupuesto-plan, y la consideración efectiva de las necesidades administrativas en la ejecución de programas y proyectos.

A pesar de su indiscutible valor teórico, la Secretaría Técnica enfrentó problemas de resistencia política a las reformas y de susceptibilidades profesionales; se cometieron errores de estrategia en su conducción y en la introducción de soluciones nuevas, debido en gran parte a la marcada juventud e inexperiencia política de su cuerpo técnico. Fue sin embargo un experimento de ricas enseñanzas y promovió por primera vez en ese país la discusión y búsqueda de soluciones a los problemas administrativos del desarrollo.

En resumen, se puede afirmar que los países del área están dando creciente atención al problema de la institucionalización e integración de sus funciones de plana mayor relacionadas con el desarrollo nacional. Cada uno busca la aplicación de soluciones propias y aprovecha las coyunturas favorables para poner en marcha organismos especializados de carácter permanente para promoverlas.

G. ASPECTOS DE LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA

En la región se han hecho experiencias de planificación administrativa muy interesantes. Desgraciadamente son poco conocidas fuera de los países donde se han intentado, por esa característica peculiar de los países en desarrollo a trabajar en departamentos estancos, sin notable intercambio de comunicación entre ellos.

Muchas de esas experiencias nacionales serían de indudable utilidad para otros países que afrontan problemas administrativos esencialmente semejantes y que podrían beneficiarse aplicando soluciones probadas en medios similares, naturalmente con las modificaciones necesarias para

adaptarlas a su medio ambiente nacional. Con un mayor intercambio se podría evitar también la repetición de errores costosos que muchas veces retardan el progreso administrativo cuando se aplican soluciones o políticas que ya han tenido resultados negativos.

Se considera esencial la investigación, el análisis y el intercambio de información de trabajos como los siguientes.

1. *Planificación administrativa global*

Hay varios casos de planificación económica y planificación administrativa integradas dentro de un mismo plan global de desarrollo en América Latina:

a) El Plan General de Desarrollo Económico y Social de *Ecuador* para el período 1964-1973 (tomo I, capítulo IV, pp. 240-390), bajo el título "La organización para el Plan de Desarrollo y la reforma administrativa", contiene un diagnóstico general de los problemas administrativos que dificultan el proceso de desarrollo nacional y un programa de modernización para todos los niveles de gobierno, desde la Presidencia de la República a los municipios.

Tanto el diagnóstico como el programa son bastante detallados para el Gobierno Central, y más bien generales para el resto del sector público. Su ejecución dio origen a importantes acciones de reforma administrativa, especialmente en los dos años iniciales de vigencia de ese plan general de desarrollo.

b) El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de *Honduras* para 1965-1969 (tomo I, capítulo VI, pp. 254-362), bajo el título "Medidas de organización y reformas administrativas del sector público", contiene un programa orientado a definir los sistemas de planificación, de presupuesto y estadística; a la reorganización parcial de la estructura ministerial; dando además ideas generales sobre la necesidad de coordinar la acción del gobierno central con el sector público autónomo.

Sin partir de un diagnóstico que contenga el análisis detallado de la situación administrativa al momento de elaborar el plan, el programa es muy específico en la parte que analiza y programa los sistemas nacionales de planificación y presupuesto, para los cuales inclusive se anexan proyectos de instrumentos jurídicos.

Se hacen algunas consideraciones sectoriales, especialmente sobre la creación de un Ministerio de Industrias y la redistribución de algunas funciones entre los demás entes ministeriales. No se entra a programar los niveles regional o provincial y local, ni los demás sistemas de planificación administrativa, de administración de personal, estadísticas, contabilidad y control.

c) El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del *Uruguay* para el período 1965-1974 (tomo IV, dedicado al Plan del Sector Público, pp. Add.1-Add.214) contiene un programa de reforma administrativa que es el resultado de un diagnóstico amplio y detenido de la situación al momento de realizado el análisis. Tiene un programa de

acción no menos amplio y escrupuloso, destinado a introducir cambios significativos en la legislación, la organización y los sistemas de operación en todos los niveles gubernamentales.

Este es uno de los esfuerzos de planificación administrativa más completos, en cuanto a diagnóstico y elaboración de programa, que se han realizado en América Latina.

d) El Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social de *Bolivia* para el período 1965-1966, tiene un capítulo VII dedicado a la reforma de la estructura de la administración pública. Sin partir de un diagnóstico detallado, tiene un programa de reforma administrativa de la Presidencia de la República, de los ministerios y servicios públicos, de los sistemas de planificación y presupuesto, de la administración financiera y tributaria y del sistema nacional de estadísticas.

e) El organismo central de planificación económica de *Guatemala* produjo en 1965 un diagnóstico sobre la economía nacional y sus perspectivas de desarrollo futuro. Se incluye un primer intento de diagnóstico sobre los aspectos administrativos que tienen incidencia en el desarrollo nacional.¹³ En él se lamenta la falta de análisis y planeamiento administrativo en el país cuando se afirma que “a pesar de todas las buenas intenciones gubernamentales para obtener los cambios y las reformas necesarias dentro de la administración pública, no ha sido posible llegar a formular un proceso de reestructuración básica, por no haberse hecho previamente un análisis a fondo sobre los orígenes de las diferentes prácticas administrativas que se han venido usando hasta el presente, desde el instante en que se obtuvo la independencia”.¹⁴

f) En el Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-69 de *El Salvador* hay un breve análisis de los problemas de la administración pública.¹⁵

Este intento de análisis global, además de enumerar algunos cambios relacionados con el sistema de planificación, contiene consideraciones sobre la administración fiscal y de presupuesto, el sistema de pensiones, el servicio civil, la reorganización ministerial y de entidades autónomas, incluyendo las municipalidades. Sugiere el estalecimiento de mecanismos coordinadores para actividades interministeriales relacionadas con organización, métodos y reformas legales.

Este trabajo es más bien una primera aproximación a un diagnóstico sobre los problemas administrativos de El Salvador, que deberá ser ampliado y profundizado en el futuro. Con todo, es significativo que estas ideas fueran incluidas en el plan de desarrollo nacional.

Las experiencias de integración de la planificación económica y la planificación administrativa a nivel global en América Latina descritas anteriormente son un signo de la inquietud de los planificadores latino-

¹³ Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, *La Situación del Desarrollo Económico y Social de Guatemala* (Guatemala, 1965), caps. IV y V, pp. 164-228.

¹⁴ *Idem.* p. 218.

¹⁵ CONAPLAN, *Plan de la Nación 1965-1969*, cap. XIII, pp. 559-592.

americanos por encontrar caminos que permitan la vivencia real del proceso de planificación. Es sin duda una buena señal de dinamismo en la acción planificadora.

Aunque la mayor parte de estos intentos de planeamiento administrativo global en la región se deben considerar solamente como primeras experiencias, es de esperar que en el futuro servirán de base para una acción más sistemática, científica y coherente de análisis, elaboración, ejecución y control de programas de modernización administrativa, a realizarse simultáneamente y en forma integrada con cada una de las fases de la planificación global del desarrollo económico y social. En esa forma los planes generales de desarrollo llevarán en sí mismos suficientes consideraciones sobre su factibilidad administrativa, aumentando con ello sus probabilidades de ejecución.

Los planificadores administrativos en la región tienen ante sí un desafío de grandes proporciones. La afirmación de la planificación administrativa junto a la planificación nacional requiere de ellos un singular espíritu de iniciativa y una gran disciplina de investigación y preparación científica.

En otros casos la planificación administrativa no estuvo totalmente integrada con la planificación económica y social, sea porque esta última no estuvo aún preparada para atraer a la primera, o porque fueron realizadas en diferentes instituciones, con deficiencias de coordinación inter-institucional. Sin embargo, estos esfuerzos se realizaron bajo una misma política de desarrollo planificado, con algunos contactos informales entre planificadores administrativos y planificadores económicos.

a) En *Colombia* la planificación administrativa y la planificación económica se desarrollaron paralelamente, pero no se integraron. En cierto momento la reforma administrativa progresó en forma más acelerada que la planificación económica. Es innegable que ése es uno de los países de América Latina donde mayor preocupación se ha tenido y donde mayor experiencia se ha acumulado en aspectos de modernización administrativa para el desarrollo nacional.

Allí se han hecho trabajos de análisis administrativo del sector público desde hace varios años. Ya en 1950 el experto Lauchlin Currie hizo un informe sobre la "Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia" que fue el primer gran impulso renovador que sirvió de base al movimiento reformista.

En 1958 se aprobó la Ley 19 que contiene un programa ambicioso de reforma administrativa y que tiene como finalidad:

"1) Asegurar la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por ley.

2) Asegurar la estabilidad y preparación técnica de funcionarios y empleados.

3) Promover el ordenamiento racional de los servicios públicos y la

descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales.

4) Simplificar y hacer más económicos los trámites y procedimientos.

5) Evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas.

6) Propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.”¹⁶

Entre los pasos más significativos en la modernización administrativa de Colombia se puede subrayar la organización puesta en marcha de instituciones y sistemas que se consideran básicos para el proceso de desarrollo: el Consejo Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, la Escuela Superior de Administración Pública y otros. Misiones de asistencia técnica de Naciones Unidas tuvieron un papel de importancia en esta acción reformadora.

b) En el *Perú*, la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP), entidad de plana mayor de la Presidencia de la República, con funciones de planeamiento administrativo y adiestramiento de personal público, realizó en 1965 un “Diagnóstico de la administración pública peruana y propuestas de reforma”.

Este es un amplio programa de modernización administrativa basado en un diagnóstico detallado de las realidades administrativas del gobierno central, regional y local. El análisis y la programación llegan con determinismo a cada uno de los sectores.

Este trabajo es un aporte de valor indudable para el desarrollo administrativo de ese país, aunque aún es temprano para evaluar resultados en su aplicación.

c) En la *República Dominicana*, la Oficina Nacional de Administración y Personal del Secretariado Técnico de la Presidencia de la República elaboró en 1965 el estudio “La Administración del Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana”. El estudio tiene un diagnóstico general de la problemática administrativa de ese país, y un programa de modernización administrativa destinado a crear un sistema de planificación económica del cual sólo existía un débil núcleo central, proyectándolo a los sectores, e integrándolo con las otras funciones de plana mayor. Se analizan los sectores, los aspectos regionales y los gobiernos locales, sugiriendo medidas para mejorarlos e integrarlos al esfuerzo de desarrollo nacional.

Este programa está en ejecución, y contribuyó a crear un movimiento de reforma administrativa muy activo durante 1966.

d) En *Trinidad y Tabago* no se hace planeamiento administrativo integral que acompañe a la planificación económica global o sectorial.

Sin embargo, en el Plan Quinquenal de Desarrollo 1964-1968¹⁷ se manifiesta marcada preocupación por los aspectos administrativos de la

¹⁶ *Reforma administrativa en Colombia* (Banco de la República, Bogotá, 1961), p. 5.

¹⁷ Comisión Nacional de Planificación, *Segundo plan quinquenal*, (Imprenta Gubernamental, Trinidad y Tabago, 1965).

planificación, especialmente aquéllos referentes a deficiencias de mano de obra para ejecutar el Plan y a la creación de nuevas entidades ejecutivas para realizar algunos de los programas sectoriales más importantes.

En el diagnóstico se dedica amplio espacio al análisis de las instituciones encargadas de la planificación y de los procedimientos que se siguen para elaborar, discutir, aprobar, ejecutar y controlar el Plan; en la programación sectorial se hace énfasis en la coordinación de la acción ministerial con aquélla del organismo central de planificación, y entre los distintos ministerios entre sí.

Se definen los principales requisitos para mejorar la planificación y la maquinaria administrativa gubernamental, así:

1) La amplia participación de los Ministerios en el proceso de planificación. En cada entidad ejecutiva deben haber funcionarios y comités planificadores, cuyas funciones deberían ser las de formular y supervisar la ejecución de los planes en cada uno de los sectores;

2) La especificación y distribución clara de funciones entre las diferentes entidades que participan en el proceso;

3) El establecimiento de mejores procedimientos para la producción y ejecución de proyectos por medio del establecimiento de Secciones de Estadísticas y Costos; por medio de la preparación de Informes de Progreso de todos los proyectos importantes, a someterse a la Comisión Nacional de Planificación; y a través de mejor supervisión sobre el terreno en la ejecución de proyectos;

4) El establecimiento de un programa intensivo de adiestramiento en el servicio para funcionarios técnicos y administrativos, especialmente con respecto a control financiero y planificación del desarrollo;

5) La implantación de un buen sistema de informes sobre el progreso del Plan y reorientación de los informes anuales de los Ministerios, dando mayor énfasis a la información del avance hecho para lograr las metas específicas del Plan;

6) La solución de los déficit de personal preparado, especialmente ingenieros, y la diseminación de conocimientos administrativos en personal no-técnico.

Se define el papel que deben desempeñar los organismos de coordinación entre los sectores público y privado, como el Consejo Nacional de Asesoría, y se hace énfasis en los sistemas de consulta pública a emplearse para lograr la aceptación y participación del ciudadano común en el proceso de planificación.

2. Planificación administrativa sectorial

La mayoría de los planes generales de desarrollo económico elaborados en América Latina contienen diagnósticos económicos y programas sectoriales más o menos detallados. Una buena parte de ellos, tanto en sus diagnósticos como en sus programas sectoriales hacen referencia a la organización institucional que ha de ejecutarlos. En la mayoría de los casos, sin embargo, esas referencias de organización administrativa no son

el producto de un esfuerzo sistemático de investigación de la realidad administrativa sectorial y de planeamiento administrativo también sistemático. Tampoco encuadran estas consideraciones sectoriales dentro de un marco de referencia central, que los oriente a alcanzar metas comunes.

Generalmente se trata más bien de la formulación de deseos de los planificadores económicos, en relación con cambios de estructura, redistribución de funciones existentes o asignación de otras nuevas. Estos cambios se sugieren para tratar de garantizar la ejecución de los proyectos propuestos en esos programas. Naturalmente, igual que en el caso de la planificación global, simples cambios de estructura o de funciones sectoriales no dan necesariamente el resultado que se busca. Se necesita una acción mucho más consistente, sistemática y profunda de planificación administrativa para conseguir el cambio social que significa la modernización administrativa sectorial.

Mientras no se apliquen métodos de análisis científico a la administración sectorial, se podrán crear o suprimir entidades, o pasar funciones de un ministerio a otro, se podrán enunciar deseos como aquel tan conocido de la necesidad de mayor coordinación de entidades autónomas, sin conseguir que la administración sectorial cumpla eficientemente su papel de programadora, elaboradora de proyectos y ejecutora de ellos.

Hay sin embargo algunos casos en los cuales se ha tratado de aplicar principios de planeamiento administrativo sectorial:

a) En 1964 y 1965 la Secretaría Técnica de Administración de la Presidencia de la República del *Ecuador* realizó el macroanálisis administrativo de los sectores agropecuario y de salud, como paso sucesivo al macroanálisis y programa global que forma parte del primer plan general de desarrollo.

En este trabajo se analizaron los ministerios como núcleos sectoriales y se introdujeron reformas tendientes a darles una organización más dinámica, y al establecimiento de relaciones funcionales entre ellos y los restantes organismos que ejecutan los programas agropecuarios y de salud. Se diseñaron sistemas reales de coordinación entre esos ministerios y las entidades descentralizadas y autónomas en los dos sectores.

b) En 1965 la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP), de la Presidencia de la República del *Perú*, en el Volumen II de su "Diagnóstico Preliminar de la Administración Pública Peruana y Propuestas de Reforma", a que se ha hecho referencia anteriormente, hace un primer análisis de doce sectores administrativos del gobierno peruano.

c) Un caso interesante de integración de la programación económica y la programación administrativa se observa en los programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974 del *Uruguay*. La programación administrativa es especialmente detallada en los sectores agropecuario, industrial, de energía y de transportes; algo más general en los sectores sociales de educación y salud.

El planeamiento administrativo en el sector agropecuario es notable,

yendo desde un diagnóstico general para el sector,¹⁸ hasta sugerencias de medidas para la modernización institucional en aspectos tan importantes como en reforma agraria, en la política tributaria sectorial, en la política de precios y subsidios del sector, en el programa de investigación agropecuaria, en el de extensión agropecuaria, en el programa de semillas certificadas, y otros.¹⁹

d) En la *República Dominicana*, después de terminar el macroanálisis administrativo global, se han venido haciendo en 1966 y 1967 labores de planificación administrativa sectorial, comenzando por los sectores agropecuario e industrial.

El objetivo de estos trabajos es el de “proporcionar un diagnóstico sobre la situación administrativa de un sector determinado del Gobierno en base a estudios que permitan obtener una visión de conjunto de funciones relacionadas que tienen que ver con un mismo campo de actividad, con el fin de señalar problemas, recomendar soluciones y proveer medios adecuados para implantar las mismas y así poder llevar a efecto los programas de desarrollo económico y social del país”.²⁰

e) En *Trinidad y Tabago* el Plan Quinquenal define las principales políticas y acciones en cada uno de los sectores sociales y económicos. También allí se demuestra preocupación por los aspectos administrativos de la programación sectorial.

En el programa sectorial de educación superior se proyecta la apertura de la Facultad de Ciencias y Artes de la Universidad de Indias Occidentales en San Agustín, que tiene entre sus funciones la preparación de administradores gubernamentales.

Se especifica también que el servicio civil necesita dos tipos de adiestramiento: académico o especializado y en el servicio, porque “la trascendencia del Servicio Civil ha aumentado enormemente como resultado de sus nuevas responsabilidades impuestas por la independencia nacional y por el creciente papel del Gobierno en una economía cada vez más compleja”.²¹

Se subraya la necesidad de la investigación económica y social para la sólida formulación de los planes de desarrollo, y entre las áreas de mayor trascendencia se anota la de “la administración pública en una sociedad en desarrollo”. Igualmente, se especifica la importancia de las investigaciones sobre recursos humanos para determinar las disponibilidades y necesidades de personal adiestrado en los sectores público y privado. Este estudio es de gran utilidad para orientar la educación para la planificación.

El Plan subraya el papel fundamental del petróleo, como principal producto de exportación del país. Se propone la creación de un Minis-

¹⁸ CIDE, *Estudio económico y social de la agricultura en el Uruguay* (Imprenta Nacional, Montevideo, 1967), pp. 717-741.

¹⁹ CIDE, *Plan de desarrollo agropecuario* (Imprenta Nacional, Montevideo, 1966), tomos I y II.

²⁰ Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Administración y Personal, *Guía de análisis administrativo sectorial* (Santo Domingo, 1966), p. 9.

²¹ Comisión Nacional de Planificación, *op. cit.*, p. 137.

terio de Petróleo y Minas, detallando sus funciones y responsabilidades.

En el sector de transportes se propone la creación de una Autoridad de Transportes para la regulación del intercambio de pasajeros y productos en la red vial nacional.

3. *Planificación administrativa institucional en los sectores*

En todos los países latinoamericanos el natural proceso de desarrollo institucional por agregación ha causado la introducción de continuos cambios en la organización sectorial. La creciente intervención del gobierno en actividades de desarrollo socioeconómico ha dado como resultado el aumento del número de ministerios y la creciente especialización de muchos de ellos.

Los nuevos ministerios han nacido generalmente de la segmentación de uno o varios ya existentes que desempeñaban simultáneamente funciones en varios sectores económicos y sociales.

Las modificaciones institucionales también se han originado en políticas de descentralización o centralización aplicadas por distintos gobiernos. Frecuentemente se han separado de los ministerios algunas de sus funciones para entregarlas a entidades autónomas públicas creadas con ese objeto, cuando se consideró que éstas podían desempeñarlas con más eficiencia por su mayor flexibilidad política y financiera. Ha habido también casos en los cuales se han suprimido entes autónomos pasando sus funciones a los ministerios existentes o creando uno nuevo para desempeñarlas.

La mayoría de estos cambios institucionales fueron hechos sin planeamiento administrativo y no fueron fruto del análisis general o sectorial del gobierno. Fueron acciones aisladas, que en ciertas oportunidades lejos de hacer más eficiente la administración estatal la hicieron más lenta y aun causaron trastornos serios que después tuvieron que ser solucionados por medio de nuevas y sucesivas modificaciones.

En algunos países, sin embargo, comienzan ya a emplearse sistemas más modernos de programación administrativa para introducir cambios significativos en algunas instituciones sectoriales importantes, en la mayoría de los casos sin analizar el sector como un todo homogéneo. En varios casos estos cambios tuvieron como objetivo facilitar la ejecución de los programas y proyectos sectoriales contemplados en los planes de desarrollo. En otras ocasiones se inspiraron simplemente en ideas de reforma administrativa y fueron impulsados por ejecutivos y funcionarios técnicos que reconocieron la necesidad de una acción más consistente después de haber probado sin éxito modificaciones de forma pero no de fondo.

Pueden citarse los siguientes ejemplos de programación administrativa en algunas instituciones sectoriales:

a) En 1959 la Comisión de Reforma Administrativa de *Colombia* llevó a cabo un proyecto piloto de investigación, análisis y programación administrativa en el Ministerio de Salud Pública, buscando definir algu-

nos principios esenciales que podrían luego utilizarse como guía en la reorganización de los demás ministerios.

El estudio partió analizando las bases legales, la organización, funciones, financiamiento, programación, control, la administración de personal, los servicios administrativos, los trámites y procedimientos, así como la coordinación interna y externa, y las relaciones del ministerio con los gobiernos departamentales y municipales.²²

Este trabajo no solamente sirvió para reorganizar el ministerio antes nombrado. Sus conclusiones y recomendaciones sirvieron además de base para el Decreto 0550 de 1960 en el cual se dan las normas generales para la reorganización de todos los ministerios y departamentos administrativos del gobierno.

b) En 1963 y 1964, en *Ecuador*, la Oficina Nacional de Organización de la Secretaría Técnica de Administración de la Presidencia de la República realizó el análisis y la programación administrativa de los Ministerios de Fomento, de Finanzas, de Comercio y Banca, de Educación, de Previsión Social, de Obras Públicas y Comunicaciones.

Estos trabajos se realizaron mediante una investigación detallada en cada caso, llegando a dar sugerencias que incluyen Proyectos de Decretos y Acuerdos Ministeriales que reglamentan la organización y funcionamiento de todas las dependencias que forman los organismos que se reestructuraron mediante dichos estudios. La reestructuración ministerial, buscó una mejor organización funcional de los Ministerios de Estado, dotándolos de organismos de programación para el sistema de planificación y capacitándolos así para realizar la programación sectorial.

c) En *Paraguay*, en noviembre de 1963, se presentó un análisis de los aspectos administrativos del Ministerio de Educación y Culto. Entre los mayores obstáculos encontrados está la falta de personal directivo y administrativo debidamente adiestrado para integrar la organización. Se afirma que "las ciencias de gerencia y dirección fueron virtualmente desconocidas en las instituciones de educación superior de América Latina hasta aproximadamente la quinta década del siglo xx. Hasta entonces era usual que el gobierno así como la empresa privada emplearan para sus puestos de dirección y gerencia personal educado en leyes o economía. Ello era suficiente para las necesidades del pasado. Sin embargo desde hace pocos años tanto el gobierno como la empresa privada han reconocido que su desarrollo administrativo no ha sido capaz de afrontar las necesidades técnicas y económicas del momento actual".²³

d) En 1965 en *Costa Rica* se hizo una investigación y análisis de la organización y funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este trabajo es la fase inicial del análisis general del sector agropecua-

²² Comisión de Reforma Administrativa, Oficina de Organización y Métodos, *Estudio N° 3, Ministerio de Salud Pública, Ministerio Piloto* (Bogotá, 1959).

²³ USAID/Paraguay, *Encuesta administrativa en el Ministerio de Educación y Culto* (Asunción, 1963), p. 1.

rio teniendo como objetivo conseguir mayor eficiencia en el desarrollo y aplicación de la política agropecuaria nacional.²⁴

En ese mismo año se hizo un estudio semejante al anterior en el Ministerio y otras entidades del sector de salud pública.

En 1966 se analizó y programó la administración del Ministerio de Industria y Comercio.

Durante esos años se han realizado además varios estudios de otras instituciones para remover obstáculos administrativos a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

e) En 1966, *Venezuela* procedió a modificar ampliamente la administración del sector agropecuario, comenzando por el análisis y programación del Ministerio de Agricultura y Cría, cuya estructura administrativa era un factor limitante al acelerado desarrollo del sector y al aprovechamiento de los recursos humanos asignados a él.²⁵

Una de las decisiones más importantes fue la descentralización administrativa del ministerio hacia nuevas zonas regionales, creando una autoridad central para cada región. El organismo ministerial en Caracas quedó exclusivamente a cargo de las funciones de programación, supervisión, control y evaluación, mientras las Oficinas Regionales y Estatales tienen la responsabilidad de la ejecución de todos los programas del Ministerio en el interior del país.

f) Dentro de la amplia planificación administrativa que actualmente realiza el Gobierno del *Uruguay*, se analizó y programó en 1967 la modernización del Ministerio de Ganadería y Agricultura. De acuerdo al diagnóstico del estudio ese organismo tenía defectos de estructura y organización que obstaculizaban su papel de núcleo central de programación y ejecución de la acción de expansión de la producción agropecuaria. Carecía de mecanismos administrativos que desempeñaran funciones de programación y coordinación de una política agropecuaria, de investigación y extensión, y de prestación de servicios directos a los agricultores.²⁶

Un hecho importante de esta reforma es su estrategia de implantación, a través de la Ley de Presupuesto de la República para 1967. Ello demuestra la gran utilidad de la integración de la planificación administrativa con la planificación económica y con la programación presupuestaria, usando esta última como conducto para introducir las reformas.

g) En *Guatemala* hay actualmente algunas acciones interesantes de integración de la planificación administrativa con la planificación económica en el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, cuya Unidad Sectorial de Programación trabaja en la modernización administrativa del Ministerio, apoyada por el Instituto Nacional de Administración del Desarrollo (INAD).

²⁴ Oficina de Planificación, Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa, *Informe final sobre el estudio de organización y funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería* (San José, 1965).

²⁵ Ministerio de Agricultura y Cría, *Memoria y cuenta 1966* (Editorial Arte, Caracas, 1967).

²⁶ Ministerio de Agricultura (Oficina de Programación y Política Agropecuaria) y CIDE (Sector Agropecuario), *Reestructuración y reorganización administrativa del Ministerio de Ganadería y Agricultura* (Montevideo, 1967).

Estos ejemplos de planeamiento administrativo institucional dentro de sectores económicos y sociales estratégicos para el desarrollo nacional hacen esperar que esta tendencia sea ampliada con el pasar del tiempo a todos los mecanismos administrativos que los integran y se extienda a todos los sectores que participan en el proceso de planificación económica.

El trabajo debería ser realizado simultáneamente con el de planificación económica, en un esfuerzo múltiple que permitiría a la programación sectorial contar con una base sólida de factibilidad administrativa indispensable en todas las fases del proceso planificador.

4. *Planificación administrativa a nivel de proyectos*

El proyecto es el escalón más concreto del proceso de planificación, inmediatamente anterior a la ejecución. Es la misma toma de decisiones entre diferentes alternativas de asignación, administración y utilización de recursos.

Se afirma también que un proyecto es “el conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que se derivan de asignar ciertos recursos de un país para la producción de determinados bienes o servicios”,²⁷ o también que es “el insumo de un grupo de factores de producción que tiene por consecuencia la obtención de un grupo de productos”.²⁸

La importancia capital de los factores administrativos para la elaboración y aún más, para la ejecución de proyectos es obvia.

A nivel de proyectos los elementos administrativos tienen que estar claramente especificados y estrictamente cuantificados. No se trata ya de políticas y orientaciones, de estrategias más o menos abstractas, de generalizaciones algo más concretas con validez sectorial. Se trata de medición, cuantificación y correcta aplicación de insumos por medio de una organización para lograr un resultado preconcebido en bienes o servicios. Y allí la eficiencia administrativa desempeña un papel decisivo.

Los factores administrativos afectan todas las etapas de un proyecto: su propia generación, su estudio, su organización y su ejecución.

La generación de buenos proyectos de desarrollo es uno de los puntos más débiles de la planificación latinoamericana. Una de las causas para ello es el bajo nivel de eficiencia y productividad de la administración pública y privada encargada de generarlos.

La administración tradicional no está preparada para desarrollar nuevas funciones y aún carece de habilidad y de mecanismos eficientes para formular políticas coherentes, para investigar, para programar, para desarrollar actividades de promoción y para producir bienes o prestar servicios que no sean aquéllos tradicionales.

Ello dificulta la generación de buenos proyectos porque ésta es, esencialmente “el resultado de una combinación de factores tales como la

²⁷ Naciones Unidas, *Manual de proyectos de desarrollo económico* (No. de venta: 58.II.G.5).

²⁸ Jan Timbergen, citado por Shimon Danieli *Organización para la planificación sectorial* (Unidad de Administración Pública de la CEPAL, Santiago, 1966), p. 2.

programación general, que fija la atención en las necesidades básicas; la investigación, tan a menudo vinculada al descubrimiento de las posibilidades latentes; las actividades de producción en sí y la prestación de servicios que dan la oportunidad de descubrir y comprender problemas y dificultades que es posible eliminar aplicando soluciones adecuadas; la promoción, por medio del ensayo sistemático de ideas en un medio ambiente de acción; la formulación de políticas mediante la aplicación de principios generales a necesidades concretas. Cada uno de estos factores se torna institucional y representa ciertos aspectos del trabajo operativo y del personal. Un nivel relativamente eficiente de rendimiento en las instituciones respectivas y un equilibrio justo entre ellas parecerían ser requisitos indispensables para lograr una cantidad adecuada de proyectos.²⁹

En las etapas de estudio, organización y ejecución de proyectos la influencia de factores administrativos es aún más evidente y reconocida. Naciones Unidas afirma que "aparte de todas las previsiones y recomendaciones que razonablemente se puedan incluir en el proyecto con respecto a la etapa de organización y ejecución, debe reconocerse la existencia de una condición básica para el éxito: poner a su servicio una excelente capacidad administrativa. El buen estudio del proyecto contribuirá a la prosperidad de la empresa si ofrece planes y programas de trabajo bien meditados y coordinados a un administrador idóneo que lo ponga en ejecución. La selección del personal superior adecuado para organizar y poner en marcha la empresa debe merecer, pues, tanta atención como el estudio mismo del proyecto".³⁰

Hay algunos ejemplos de análisis administrativo integrado a la preparación de proyectos:

a) En el Plan de Desarrollo Agropecuario del *Uruguay*, dentro del Subprograma de Investigación y Conservación de los Recursos Naturales del Sector Agropecuario, hay los proyectos de Investigación de Recursos Naturales y de Conservación de Suelos.³¹ En ellos se analizan con detenimiento, además de los datos económicos y financieros, la organización administrativa, el personal técnico y operativo y los calendarios de tareas para ejecución.

b) Dentro del proceso de planificación del desarrollo del *Paraguay*, se elaboró en 1966 el Proyecto de Consolidación Regional Eje Este, que tiene por objeto consolidar y acelerar el proceso de desarrollo económico y social en una región donde se han realizado importantes asentamientos de colonos en los últimos años.

El estudio contiene un diagnóstico administrativo del Instituto de Bienestar Rural (IBR), organismo responsable del proyecto, en el cual se analizan su evolución, su organización, su personal, sus recursos, las

²⁹ Shimon Danieli, *op. cit.*, pp. 12-13.

³⁰ Naciones Unidas, *Manual de proyectos . . .*, *op. cit.*, p. 189.

³¹ Oficina de Programación y Política Agropecuaria del MGA y CIDE, Sector Agropecuario, *op. cit.*, pp. 52-63.

principales actividades que ha realizado y su problemática administrativa actual.

Se programa a continuación la organización para ejecutar el proyecto y se definen las funciones que cada reparto del IBR deberá realizar, así como la forma en que los principales procedimientos administrativos relacionados con el proyecto deberán ser ejecutados.

Se especifica claramente el personal técnico y administrativo nacional, y el personal de asistencia técnica externa necesario para el proyecto. Se definen con precisión los recursos financieros locales e internacionales necesarios, sus fuentes de origen y su destino. Se hace énfasis en el papel que otros organismos del Gobierno Central y del sector descentralizado deben desempeñar, coordinados con el IBR, para ejecutar el proyecto.³²

Este es sin duda uno de los mejores ejemplos de planificación administrativa integrada en la elaboración y ejecución de proyectos en América Latina.

Experiencias tan valiosas como las anteriores hacen esperar que en el futuro los aspectos administrativos en la elaboración y ejecución de proyectos serán tomados en cuenta con la debida amplitud y profundidad para garantizar factibilidad administrativa a esta etapa del proceso de planificación del desarrollo.

³² BID/ILPES/FAO, *Proyecto de Consolidación Regional Eje Este*, Documento provisional en discusión (Santiago, 1966), caps. XIII-XV y Anexos.

SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO

por *Wilburg Jiménez Castro**

A. EL CONCEPTO DE "SISTEMA" PARA LOS PROCESOS PRIORITARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO

Por "sistema" se comprende el conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común.

El sistema es así un todo organizado y articulado, no acumulado, cuyo crecimiento va de adentro hacia afuera haciendo a cada una de sus partes más fuerte y adecuada a sus finalidades individuales y colectivas, sin alterar la proporción que cada una de ellas tiene dentro del conjunto.

En los sistemas no existen unidades aisladas: hay un "órgano central", cuyas actividades son importantes para normar su funcionamiento pero han de existir otras partes componentes que son las que se denominan "sectores".

Esta concepción se encuentra en los sistemas circulatorio, nervioso, respiratorio, digestivo, reproductivo, óseo, muscular, etc., del cuerpo humano y además en el sistema planetario del universo, todos los cuales tienen esas características antes indicadas. Se puede aplicar también a todos los sistemas administrativos públicos, tales como el educativo, el de salud, el económico, el de seguridad social, etc. y a aquellos que se analizan en este documento como "sistemas prioritarios para la administración del desarrollo".

Para lograr el desarrollo integral esos sistemas prioritarios tienen gran trascendencia, pues crean una serie de estímulos; formulan normas generales de aplicación descentralizada y coordinada; racionalizan las estructuras y los procedimientos administrativos; interrelacionan las labores de varios de ellos y también la política con la administración; permiten el mejor uso posible de los escasos recursos humanos calificados, financieros y materiales, logrando así mayor eficiencia; motivan en mejor forma la participación y actividades del personal, etc.

Infelizmente esa concepción de "sistemas" no ha sido compren-

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.11.

didada y utilizada en muchos países y en contraposición se han organizado oficinas centrales de planificación, de personal, de presupuesto, de modernización administrativa, de contabilidad, de estadística, de compras, suministros y almacenamiento, etc., como parte de la organización tradicional del gobierno.

Otras veces, para algunas de ellas se han creado unidades sectoriales en su campo, pero que al no actuar dentro del criterio de sistemas, sino en forma aislada y más relacionada con los objetivos propios del ministerio, de la dependencia o de la institución descentralizada a la cual pertenecen, desvirtúan las ventajas inherentes a un sistema.

En otros casos, se ha recurrido a la creación de un superorganismo, usualmente como secretaría técnica o administrativa de la Presidencia de la República, para organizar todas esas funciones.

A esta última forma de organización y a las experiencias de varios países se refiere con toda propiedad el Lic. José María Jácome, Asesor en Administración Pública de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en el documento *La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina*.¹¹

Es oportuno destacar lo que él califica como un esquema avanzado de institucionalización de la planificación administrativa, a través de la constitución de un cuerpo de plana mayor para atender labores de asesoría y algunas auxiliares, con carácter "... multidisciplinario, de gran ductibilidad, que podría ser un centro dinámico de promoción del desarrollo económico". En ese mismo documento se dice:

"La integración de las funciones de planificación económica, planificación administrativa, administración de personal, administración presupuestaria y estadísticas, podría dar al más alto ejecutivo nacional los instrumentos institucionales más importantes para elaborar planes, programas y proyectos, ejecutarlos, controlarlos y evaluarlos. Es sin duda una concepción de coordinación funcional que merece analizarse con detenimiento.

"... las ventajas de un organismo semejante son teóricamente obvias... Pese a su atractivo teórico esta forma de institucionalización de la planificación administrativa debe enfrentar difíciles problemas prácticos de carácter político y operacional... La aparición de un organismo técnico de gran influencia en las decisiones de política gubernamental y con capacidad para medir el progreso de los programas estatales en todos los sectores es resentido por las estructuras tradicionales del sector público, acostumbradas hasta entonces a cierta independencia de decisión y operación... La coordinación que se trata de introducir frecuentemente es un factor moderador de la libertad de acción anterior. El organismo que trata de aplicarla muchas veces encuentra la resistencia y la desconfianza de los organismos administrativos tradicionales.

"La concentración en un solo organismo de las funciones de plana mayor, y la gran influencia que ellas tienen en el proceso de toma de decisiones de alta política pública, también provocan el temor de que esas secretarías técnicas se conviertan en organismos jerárquicamente superministeriales. No se tiene una noción clara de que su autoridad es asesora y auxiliar y se teme que pueda convertirse en decisoria y ejecutiva.

"La integración de estas funciones en un solo organismo facilita además la concentración de fuego en las fuerzas que se oponen a estas nuevas funciones

¹ Documento ST/ECLA/Conf.30/L.5, reproducido *supra*.

ordenadoras. En caso de conflicto es más fácil atacar un solo organismo culpándolo de todos los problemas existentes o imaginarios que [a] varios organismos distintos.”

Además de lo antes indicado por el Lic. Jácome es oportuno y necesario considerar los siguientes aspectos:

1. La centralización en un solo organismo de las diferentes actividades de planificación, presupuesto, personal, obliga a contar con un personal muy numeroso y heterogéneo y además con muchos recursos económicos. Esa organización centralizada dificulta también la satisfacción de los objetivos propios de cada una de las unidades; al estar supeditadas esas actividades y no estar interrelacionadas, pierden la necesaria y relativa independencia funcional que han de tener, no importa cómo ellas estén coordinadas jerárquicamente.

Lo anterior se agrava cuando se adicionan las labores de modernización administrativa, que desde un punto de vista operativo son de diferente naturaleza que las de planificación administrativa y que necesariamente han de estar relacionadas con todas aquellas actividades, como han de estarlo también las otras funciones prioritarias de información contable y estadística y de compras, suministros y almacenamiento.

2. Es necesario que cada una de aquellas actividades se organice en “sistemas”, según su propia naturaleza.

Dentro de cada uno de esos sistemas hay un órgano central, que tiene la responsabilidad de coordinar todas las partes componentes de su propio sistema. Esto lo hace a través de normas técnicas y de relaciones que posteriormente serán analizadas.

Integran además cada uno de los sistemas, unidades sectoriales localizadas en los diferentes ministerios, dependencias, instituciones autónomas, organismos regionales y gobiernos locales que lo ameriten.

Las unidades sectoriales ubicadas en el gobierno central operan dentro de la estructura formal del mismo y sus relaciones con la unidad central se hacen a través de los canales jerárquicos regulares, es decir, del superior del organismo el cual, a su vez, a través de las mismas relaciones hacia arriba, recibe de sus superiores las normas técnicas para la actuación de las unidades sectoriales respectivas. Se evitan así las dualidades de mando que se presentan frecuentemente en la organización funcional, subjetiva o de mando especializado, al establecer un solo canal jerárquico de relaciones formales.

3. Cada uno de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo, con relación a los otros, ha de actuar con relativa independencia, pero también en forma interrelacionada.

La planificación económica y social, por sí misma no es y no ha de actuar como un proceso que restrinja o involucre en él a las otras actividades, tales como las de presupuesto, de personal, de modernización administrativa, de estadística, etc. Establece las metas globales del desarrollo con base en sus propios elementos de juicio y con los que los otros sistemas le dan, y fija así un marco de actuación lo más realista posible dentro del cual ellos se han de desenvolver, de acuerdo con sus propias concepciones e iniciativas.

Igualmente, a través del presupuesto por programas y actividades se financia la realización de los planes de corto plazo, estableciendo además las bases del funcionamiento de los planes de mediano y largo plazo y se evalúa periódicamente cómo se han satisfecho los primeros y se reajustan las metas de los otros. No es entonces el presupuesto un obstáculo para la planificación, o para la aplicación de normas de personal, etc., sino más bien un proceso que las canaliza hacia la acción, a través del financiamiento que por su medio se les otorga.

Tampoco las normas centrales de personal, de contabilidad, de estadística, de compras, suministros y almacenamiento, y de modernización administrativa pueden actuar racional y efectivamente en forma aislada.

Todas ellas han de ser concebidas y aplicadas como procesos administrativos interdependientes dentro de sistemas, pues es muy difícil alcanzar éxito, por ejemplo, con un proceso de modernización de estructuras y procedimientos administrativos, cuando éste no cuenta con el debido respaldo financiero otorgado por el presupuesto. Tampoco se logra cuando el personal que va a condicionar el cambio no está suficientemente motivado, por planes coordinados de modernización y de sistema de méritos.

4. Por la naturaleza de las funciones y objetivos que tienen cada uno de esos sistemas prioritarios, sus unidades centrales pueden agruparse en dos categorías diferentes, las cuales determinan además su mejor ubicación y relación jerárquica y de coordinación.

a) Las unidades centrales de planificación, de modernización administrativa, de presupuesto y de personal son “servicios de estado o plana mayor” (*staff*) y como tales han de estar a las órdenes y en relación jerárquica directa de la Presidencia de la República. Tienen funciones: a) asesoras; b) de información; c) de supervisión por encargo del Jefe del Poder Ejecutivo y d) de infiltración de ideas, por la autoridad técnica que tienen y por la capacidad de convencimiento que han de desarrollar sobre las unidades sectoriales componentes del sistema.

No tienen formalmente relaciones jerárquicas con los otros miembros del Poder Ejecutivo, ni reciben o dan órdenes, sino que actúan siempre directamente hacia arriba por medio de consejos, informes, recomendaciones, etc. Se evita así la dualidad de mando que se da algunas veces cuando esas unidades normativas centrales de asesoría asumen funciones auxiliares de línea.

Con la relación directa con el Jefe del Poder Ejecutivo —y no a través de algún ministro o funcionario de alta jerarquía o consejo— se evita la transferencia a un cargo distinto al del Presidente. Por otro lado, se logra una estrecha relación entre la política y la administración técnica, juntando ambas en el nivel presidencial en un solo centro de decisiones.

Para facilitar el intercambio de ideas, el sentido de participación, el logro de un espíritu de cuerpo y criterios aunados de acción sobre planificación y modernización administrativa, es aconsejable organizar otros dos cuerpos asesores de la Presidencia, para planificación y modernización administrativa y cuyas labores de secretaría técnica están en las respectivas oficinas centrales.

Esos órganos asesores son pluripersonales y en ellos pueden participar varios ministros y funcionarios de organismos descentralizados. También pueden colaborar profesionales y elementos del sector privado y asesores internacionales. Las comisiones están presididas por el propio Presidente y las conclusiones a que se llega en las deliberaciones y estudios tienen carácter de recomendaciones para él y como tales, puede aceptarlas o no.

Algunas de las experiencias positivas que se han logrado en América Latina hacen recomendable la existencia de esos órganos centrales asesores. De acuerdo con algunos datos disponibles, doce de las dieciocho unidades centrales de planificación que existen tienen alguna clase de junta, consejo o comisión similar y catorce de esas unidades centrales de planificación están en el ámbito de la Presidencia de la República.

b) Las unidades centrales de los sistemas de estadística, de contabilidad y de compras, suministros y almacenamiento tienen funciones de "servicios auxiliares" y no actividades de carácter asesor.

La coordinación de esas tres unidades centrales auxiliares debe hacerse por un funcionario político o administrativo de alta jerarquía, que esté en relación directa inmediata con el Presidente de la República y que forme parte de su Despacho, pues así es más factible que sus normas puedan tener aplicación en el resto de la administración estatal, central y descentralizada.

c) Las normas de operación para cada uno de esos sistemas han de estar reguladas técnica y legalmente para que su aplicación sea obligatoria. Tal es el caso de las normas que han de seguirse para las investigaciones, recopilaciones, registros y publicaciones estadísticas y contables; para las adquisiciones de materiales; para la contratación de servicios; para las licitaciones y adjudicaciones; para el almacenamiento, etc.

También las actividades de los sistemas de planificación, presupuesto, personal y modernización administrativa han de contar con una base legal, siendo recomendable la promulgación de leyes generales al respecto y de ser posible regulaciones constitucionales.

5. En cada uno de los ministerios, dependencias y organismos descentralizados funcional y geográficamente que lo ameriten deben ubicarse unidades sectoriales de planificación, presupuesto, modernización administrativa, personal, estadística, contabilidad y compras, suministros y almacenamiento. Ellas son partes integrantes del respectivo ministerio, dependencia y organismo y como tales, tienen relaciones formales sólo con el jerarca máximo de su ente, pues en éste recaen los lineamientos del Jefe del Poder Ejecutivo, a través de órdenes administrativas o de coordinación institucional.

6. La estructura administrativa de cada sistema ha de ser complementada con adecuados procedimientos para agilizar y hacer dinámico su funcionamiento.

B. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO

1. *El proceso de decisiones ejecutivas*

Uno de los principales propósitos de los sistemas prioritarios a que se ha hecho reiterada referencia anteriormente en este documento, es colaborar efectivamente en el proceso de decisiones ejecutivas para que ellas se tomen a través de:

- a) El conocimiento de hechos (estadísticas y contabilidad);
- b) Su canalización adecuada a través de determinaciones, criterios y financiamientos (política, planes, programas y presupuesto);
- c) Su asignación a instituciones y personas en un marco dinámico y relacionado con los objetivos, para que las estructuras y los procedimientos administrativos permitan el cumplimiento de las políticas y de los planes y programas (modernización administrativa);
- d) La participación plena de todo el personal del sector público, como consecuencia de adecuadas normas de reclutamiento, selección, clasificación, evaluación, adiestramiento en servicio, remuneraciones, recompensas y sanciones, retiro, etc., y de buenas relaciones humanas, espíritu de cuerpo, disciplina, moral, equidad, lealtad, sentimiento de logro, iniciativa y estabilidad (administración de personal, con un enfoque humano y no sólo instrumental), y
- e) Racionalización de las inversiones o gastos que se hacen en bienes inmuebles, equipo, materiales, conservación, almacenamiento, etc. (compras, suministros y almacenamiento).

2. *La naturaleza de las decisiones*

Las decisiones son estratégicas o tácticas. Entre las decisiones de naturaleza estratégica y las de carácter táctico que tienen que ser tomadas en el ámbito de la administración del sector público, las primeras están reservadas a los niveles superiores de decisiones políticas dentro de las esferas de competencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Esas decisiones estratégicas deben corresponder en última instancia al Jefe del Poder Ejecutivo, en aquellas materias que, de acuerdo con el ordenamiento constitucional de cada país, están comprendidas entre sus atribuciones privativas.

Dada la complementariedad de los conceptos en referencia y su estrecha interrelación en la práctica, y considerada asimismo la naturaleza de las funciones y prerrogativas de aquellos poderes, ha de observarse que los que tienen la responsabilidad de ejercerlos, frecuentemente deben tomar decisiones también de carácter táctico. No obstante eso, no hace variar, ni les niega, la responsabilidad fundamental, que es la de tomar decisiones de carácter estratégico.

Las unidades centrales de los sistemas prioritarios tiene una participación directa y de extraordinaria importancia, en la formulación de los planteamientos, orientaciones, marcos o metas que habrán de constituir

objeto de aquellas decisiones estratégicas, mediante la asesoría técnica que tienen que brindar a las autoridades responsables por las decisiones políticas. Se puede considerar, entonces, que la labor que realizan en tal sentido, orientada hacia el establecimiento de una estrategia, es, en sí misma, una labor de naturaleza estratégica. Sin embargo, la decisión que transforme sus planteamientos en una estrategia definida y dada, sólo puede corresponder a aquellos otros niveles antes señalados.

En su estricto ámbito funcional e institucional, cada una de esas unidades centrales define, establece y ejecuta la estrategia y los procedimientos tácticos pertinentes a su propia actuación, así como también a las actuaciones de las unidades sectoriales del sistema que están bajo el mismo proceso.

Debe hacerse énfasis en que la estrategia y las tácticas que se establezcan en las unidades centrales, en las unidades sectoriales y en todas las unidades lineales de la organización del sector público, a través de los canales formales de autoridad y coordinación, habrán de estar supeditadas y estrechamente vinculadas a la realización de la estrategia y a los procedimientos tácticos objeto de las decisiones políticas superiores, y orientadas hacia los logros y las metas que por ellas se definan. De no ser así, no se puede hablar, en rigor, de un sistema.

Las tácticas que se utilicen o establezcan, habrán de expresarse asimismo, a través de la operación del sistema en los diversos ministerios o entes administrativos públicos de diversa naturaleza, frente a las coyunturas o circunstancias que se presenten y tenderán, siempre y obligatoriamente, a que se concreten las políticas y objetivos nacionales básicos, contemplados en las decisiones estratégicas tomadas en los niveles anteriormente indicados, en un marco más amplio de actividades, de poderes y decisiones.

C. LOS SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO

El análisis de las características más importantes de cada uno de los siete sistemas, definidos como prioritarios en la acción administrativa pública para el desarrollo, confirma la necesidad de su organización institucional y de la interrelación que han de tener.

En forma resumida se presentan a continuación los rasgos más característicos de cada uno de ellos.

1. *Los sistemas centrales asesores*

a) *El sistema de planificación*

La planificación es un proceso racionalizador e indispensable a la acción del desarrollo. Es uno de los mejores medios con que cuenta el estado para prever, promover y encauzar instrumentalmente el mejoramiento cultural, político, económico y social a que tiende el desarrollo integral. Es la manifestación de una voluntad de cambio implícita en ese proceso de desarrollo.

La planificación ha sido una necesidad sentida desde hace muchos años en el sector público y a ello se refería con toda propiedad un destacado político de los siglos XVI y XVII, en los siguientes términos: “La naturaleza de los negocios del estado requiere que quien se dedica a los asuntos públicos medite con frecuencia para prever lo que puede suceder y trace planes que permitan unir sin perjuicio el presente con el porvenir.”²

Ha de tener la planificación una orientación práctica y real y no académica o teórica, para que active deliberada, racional y sostenidamente todos los procesos de acción para el desarrollo, originados en y fuera del sector público.

Las experiencias de muchos países revelan la necesidad de vincular más estrechamente la elaboración de diagnósticos y la determinación y formulación de los planes de desarrollo, con la planificación administrativa de las actividades que han de permitir su implementación y buscar medios más adecuados para que en el proceso de planificación participen en forma más activa, funcionarios y empleados públicos y también los principales componentes del sector privado, dentro de su respectivo ámbito de actividades.

Existen planes de desarrollo en la mayoría de los países latinoamericanos, cuyas características y naturaleza varían así como también el grado de implementación que tienen. En muchos casos esos planes no han sido ejecutados a cabalidad, entre otras razones porque al no ser compatibles con las políticas y al no tener los medios estructurales y procesales administrativos para hacerlos operativos, se quedan en documentos o proyectos no realizados.

Hay además, en varios países, resistencia a la planificación de parte de algunos sectores importantes de poder y no se conoce suficientemente, de manera generalizada, el significado y las ventajas de la planificación.

Se ha reconocido que “...la sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serían suficientes para asegurar el éxito del desarrollo... Los programas son necesarios para ‘animar, estimular, coordinar, suplir e integrar’³ la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que hay que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ellas, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas, agrupadas en esta acción común”.⁴

Otro factor limitante ha sido la ausencia de una adecuada institucionalización de la planificación en varios países. No es suficiente contar con una oficina central y con algunas unidades sectoriales, sino que debe establecerse como un sistema, con las características indicadas anterior-

² Luis Du Plessis, Cardenal Richelieu, citado por Pierre Massé, *Planeación y Administración* (Instituto de Desarrollo Económico del BIRF, Washington, 1963), vol. II, p. 107.

³ “Mater et magistra”, *Acta Apostolicae Sedis*, vol. 53 (1961), p. 414.

⁴ “Sobre el desarrollo de los pueblos”, encíclica de Su Santidad el Papa Paulo VI, 26 de marzo de 1967, N° 33, p. 24.

mente, para que la planificación sea un proceso activador y para evitar que sus acciones sean neutralizadas por los grupos de interés y de presión.

La planificación y la modernización administrativas son dos procesos diferentes en contenido y naturaleza. Pero ambos han de marchar juntos para los propósitos del desarrollo, en vista de que la primera es al mismo tiempo un principio y un proceso para la segunda y la modernización administrativa ofrece el medio institucional y humano mediante el cual la planificación se hace operativa.

En tal sentido la planificación y la modernización administrativas son complementarias y la práctica ha demostrado que:

“... en los últimos años la introducción de las nuevas ideas de planificación y la formulación de planes ha dado mayor actualidad al estudio de los problemas administrativos. Las primeras y más graves dificultades con que se ha tropezado en el funcionamiento de los sistemas de planificación latinoamericanos y en la ejecución de los programas de desarrollo, han sido las deficiencias de la actual administración pública en cuanto a conceptos, tradiciones, estructura y funcionamiento que en muchos casos son incompatibles con el proceso de cambio económico y social. Por este motivo la planificación del desarrollo y la reforma administrativa se consideran actualmente como complementarios e interdependientes. En los círculos planificadores se expresa con mayor claridad que nunca la necesidad de que la maquinaria administrativa sea un elemento de importancia cardinal para lograr los objetivos del desarrollo económico y social.

“... Puede afirmarse que en América Latina la planificación del desarrollo fue factor decisivo para la iniciación de grandes cambios administrativos. Programas importantes de modernización administrativa se inspiraron en los últimos años en las oficinas de planificación nacional, llegándose en algunos casos aislados, a incluirlos como parte importante de los planes generales de desarrollo.”⁵

Como parte importante de la institucionalización del proceso planificador se deben buscar los medios que permitan establecer una vinculación estrecha entre los organismos técnicos de planificación y los que deben tomar bajo su responsabilidad la ejecución de los planes.

Las planificaciones global y sectoriales han de concretarse en proyectos operativos específicos, lo que actualmente sucede con muy poca frecuencia y ha sido uno de los factores que han limitado la ejecución de planes.

Otro problema es el de que no se utilizan suficiente y convenientemente para la ejecución de los planes, los instrumentos de política económica tales como los mecanismos monetarios, crediticios, tributarios, etc. Es conveniente que se haga un mayor esfuerzo para superar tales limitaciones.

Los planes deben difundirse tan ampliamente como sea posible para comprometer la participación de todos los sectores que directa o indirectamente están afectados por la planificación.

Cuando la planificación no tiene la necesaria y estrecha vinculación con el proceso de formulación de políticas, se ha aislado de quienes tienen el poder de decisión superior, circunscribiendo la planificación a aspectos de carácter económico y de naturaleza muy técnica y teórica, que

⁵ CEPAL, “Problemas de administración pública en los países en desarrollo en la América Latina”, documento ICAP/EXT/023/400/67, (San José, Costa Rica, junio de 1967), pp. 2 y 8.

restringen las relaciones entre los políticos y los funcionarios responsables de la acción.

Lo anterior influye en gran medida para que generalmente tampoco exista la necesaria vinculación entre la planificación administrativa y la determinación y formulación de planes de desarrollo, que frecuentemente se quedan en metas insatisfechas y en programas incumplidos.

La institucionalización de la planificación requiere, también, un personal público preparado y motivado.

Sin personal preparado es muy difícil satisfacer los requisitos de un proceso racionalizador altamente técnico y que demanda profesionalización en diferentes campos científicos, pues la planificación no es responsabilidad de un solo grupo profesional, llámese éste economistas, administradores, abogados, ingenieros, etc., sino de todos ellos actuando con un criterio de equipo interdisciplinario e interprofesional, en el cual también han de participar todos los funcionarios y empleados públicos, indistintamente de su formación, experiencia o cargo o del ámbito central o sectorial en donde trabajen.

Debe existir una relación estrecha y armónica entre los recursos humanos disponibles para la planificación y los programas de formación profesional y de adiestramiento técnico en servicio, adicionalmente a los otros aspectos instrumentales que provee una buena administración de personal público.

Es obvio que un personal público preparado está en mejor capacidad intelectual y anímica para participar plenamente en ese proceso. Un personal público preparado tendrá también mayor receptividad para captar y hacer suyas las grandes metas del proceso de desarrollo integral, en el cual ese personal no es sólo un factor aislado, sino actor y fin del mismo. El hombre al servicio del estado constituye el elemento principal que condicionará el proceso de transformación, el cual ha de iniciarse internamente en la mente y en el sentimiento de cada uno, para luego ser convivido con los otros partícipes de esas actividades y con los usuarios ajenos al sector público.

Por eso, para el proceso de planificación —comprendido éste no como fin, sino como medio de desarrollo integral— se ha de promover un sentimiento de participación y de logro en cada uno y en todos aquellos funcionarios y empleados que intervienen directa o indirectamente en la planificación.

Un buen sistema de planificación debe permitir un flujo y reflujo de información desde la unidad central, hasta las unidades sectoriales y hasta los más bajos niveles operativos de cada una de las dependencias e instituciones públicas. Su organización ha de ser concebida como un sistema de vasos comunicantes que evite el aislamiento de algunas unidades y que la oficina central se convierta en torre de mando; por el contrario ésta ha de ser, como órgano de servicio, el punto estratégico en donde se coordinen las diferentes labores de todo el sector público.

En esa forma se puede obviar lo que acontece cuando los planes globales se formulan sin consulta, sin la debida participación de las unidades

sectoriales, o desconociendo las posibilidades de realización en los niveles operativos. A la inversa, no siempre los que tienen la responsabilidad ejecutiva en los niveles de operación o en las unidades sectoriales desarrollan sus actividades conforme a los planes globales aprobados, o lo que es más grave, actúan sin planes de ninguna naturaleza o cuando lo hacen es con frecuencia, en forma mecánica e inconsulta.

La información a que se ha hecho anterior referencia debe complementarse con el desarrollo de procedimientos que permitan ir haciendo una evaluación periódica y oportuna de la forma en que se están ejecutando los planes.

Paralela y adicionalmente a la formulación de planes globales y sectoriales, se deben prever y definir todas las medidas necesarias para la implementación de los mismos, tales como el uso de los mecanismos gubernamentales de política, la definición concreta de programas y proyectos, la adecuación del marco jurídico y administrativo, etc.

b) *El sistema de presupuesto*

Para la formulación de los presupuestos públicos existe una nueva concepción presupuestaria que es la del Presupuesto por Programas. Dicha técnica “presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere”.⁶

Dicho enfoque transforma al presupuesto en un plan operativo de corto plazo para la realización de las funciones del sector público, sistema que presupone una integración efectiva al proceso de planificación. En esa forma se facilita la unidad de acción en todo ese sector, pues el presupuesto se convierte en un instrumento que tiende a disciplinar las actividades de la administración pública.

En su estructura, el documento presupuestario muestra las diversas funciones, programas, actividades y proyectos que se cumplen a través de las diversas dependencias del gobierno y demás instituciones públicas; durante su ejecución, el sistema busca una mayor eficiencia administrativa a través de una mejor combinación de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a cada unidad programática.

Al superar esta técnica las limitaciones del presupuesto tradicional —por constituir éste básicamente una lista de los gastos, poniendo exclusivamente su atención en el control legal de los mismos— ha sido introducido en la mayoría de los países de América Latina como un instrumento complementario y necesario al proceso de la planificación.

Para el desarrollo eficaz de este sistema se requiere su institucionalización a través de una organización presupuestaria en forma piramidal en cuya cúspide está la oficina central de presupuesto y cuyas bases están constituidas por las unidades sectoriales de presupuesto de los ministerios y de las instituciones descentralizadas funcional y geográficamente. La

⁶ Naciones Unidas, *Presupuesto de programas y de ejecución por actividades* (E/CN.12/BRW.1-L-1959), citado por Gonzalo Martner en *El presupuesto por programas y actividades* (ESAPAC/EXT/1005/64), N° 413.

oficina central de presupuesto es la encargada de vigilar el cumplimiento de las normas orgánicas presupuestarias para todo el sector público —que están dadas por la ley y sus reglamentos— a través de todo el ciclo presupuestario desde la programación hasta la liquidación y evaluación del cumplimiento de los programas.

La dirección centralizada del proceso presupuestario se traduce en la autoridad normativa que debe tener la oficina central de presupuesto. Haciendo uso de esa autoridad la oficina central puede impartir instrucciones técnicas a toda la organización presupuestaria del sector público en cuanto a la formulación, programación, ejecución, etc., del ciclo presupuestario. Se irán modificando así las actitudes, prácticas y vicios de los organismos encargados de la administración presupuestaria.

Para lograr estos objetivos, también deben hacerse cambios sustanciales en los organismos que cumplen ciertas funciones muy relacionadas a la actividad presupuestaria como las contralorías y auditorías fiscales, la contabilidad, las administraciones tributarias o de ingresos públicos, y demás organismos financieros, para adaptar sus sistemas a la naturaleza y necesidades que surgen de un presupuesto programático. Todas estas entidades en el proceso presupuestario, deben colaborar al cumplimiento de las políticas y programas, ya que el presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planificación, para lograr los objetivos de desarrollo en cuanto al sector público se refiere.

La oficina central de presupuesto es la responsable de la formulación del presupuesto de todo el sector público, basada en los proyectos de presupuestos formulados por cada una de las unidades presupuestarias de los ministerios y entidades descentralizadas funcional y geográficamente. Esos proyectos son formulados teniendo en cuenta las pautas dadas por la oficina central sobre la elaboración y presentación uniforme de los programas y, en cuanto a los niveles de actividad, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo sectoriales de mediano y largo plazo.

c) *El sistema de modernización administrativa*

Laureano López Rodó ha expresado que es preferible denominar “modernización” y no “reforma” al proceso de perfeccionamiento que ha de orientar las tareas de actualización para hacer compatibles las estructuras y los procedimientos administrativos con los objetivos y planes de desarrollo.

En palabras del mismo López Rodó: “nuestra labor más que revisionista es constructiva. Nos interesa mucho menos el pasado que el futuro. Lo que nos importa por encima de todo es establecer un planteamiento nuevo de nuestra Administración, que la haga más ágil y más eficaz. Nuestra tarea tiene un marcado signo positivo: aspira al mejoramiento de la Administración en todos los aspectos y al mejoramiento de la situación de los funcionarios en primer lugar”.⁷

Ese proceso de modernización de la administración tiende a introducir en los tradicionales y no siempre técnicos criterios de organización del

⁷ Laureano López Rodó, Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno, *Primera semana de estudios sobre la reforma administrativa* (Madrid, 1958).

sector público, los conceptos de la administración científica. Armoniza así la teoría con su aplicación práctica y a través de ese medio permite que se mantengan más fácilmente renovadas las bases de la organización formal y los respectivos procedimientos que le dan agilidad, para que ella ajuste sus estructuras y métodos a las necesidades cambiantes del desarrollo.

Evita además, el proceso de modernización administrativa, los cambios bruscos y las transformaciones improvisadas y dentro de sus planes establece las etapas para que ella se lleve a cabo en secuencia lógica y oportuna con los requisitos y necesidades de los otros planes, de los recursos presupuestales y del personal disponible.

“El análisis de la situación administrativa y la determinación de objetivos, metas y recursos debe llevarse a cabo con la misma metodología que se utiliza en el establecimiento de planes de desarrollo económico y social. Debe iniciarse con la elaboración de diagnósticos de la situación administrativa general de cada país para pasar inmediatamente a diagnósticos más detallados, por sectores, hasta llegar en una tercera etapa a diagnósticos institucionales. Esto permitirá conocer y analizar a fondo los problemas administrativos generales de cada país, los que son privativos de cada sector y, en detalle, los de cada unidad participante en el proceso de planificación del desarrollo nacional.

“Sobre la base de este diagnóstico y análisis detallados de la realidad administrativa, debe emprenderse el planeamiento administrativo global del sector público, el planeamiento administrativo sectorial, y la reforma administrativa institucional, siempre de acuerdo con las necesidades de la planificación económica y social de cada país.

“De no emplearse un método como el descrito para analizar la administración, se corre el riesgo de seguir con reformas aisladas que no den resultado, a juzgar por la magnitud de los problemas que subsisten.”⁸

Así como existen planes para diversificar e incrementar las exportaciones, o el mejoramiento cultural a través de alfabetización masiva, así también ha de planearse con cuidado la modernización administrativa, que es más que reforma y mucho más que los estudios denominados de “organización y métodos”, que tienden a pequeñas mejoras técnicas.

La experiencia de varios países demuestra que la modernización global ha de realizarse en etapas y escogiendo aquellas instituciones, procedimientos o sistemas a los cuales se les otorgue prioridad, por constituir elementos claves para el desarrollo. También puede concederse prioridad a labores de modernización administrativa que sin estar estrecha y directamente vinculadas con los planes de desarrollo que se estén implementando en determinado período, tendrán proyecciones positivas o negativas para el mediano y largo plazo. Tal es el caso del establecimiento de un sistema de méritos y de carrera administrativa para todo el sector público, la organización de un moderno sistema impositivo municipal, etc.

Es importante que la modernización administrativa no se oriente a resolver problemas particulares no contemplados en los planes. Hacerlo puede implicar iniciar un recorrido de laberinto.

Sin embargo, dentro de una planificación dada, se pueden iniciar las

⁸ CEPAL, *Problemas de administración pública en los países en desarrollo en la América Latina*, op. cit., p. 15.

labores de mejoramiento, de lo particular a lo general, a la inversa, o en ambos sentidos, es decir, de unidades, dependencias a ministerios o instituciones; de sectores a sistemas; de pequeños organismos a las grandes estructuras; de tareas a actividades institucionales o a funciones de similar naturaleza, tales como, por ejemplo, las que realizan los diferentes componentes del programa educativo nacional público, o del programa de seguridad social, etc.

La modernización administrativa demanda profesionales y técnicos de diversas formaciones y experiencias; es indispensable programar dentro de los planes de acción —que serán de responsabilidad operativa del sistema de personal— cursos de adiestramiento en servicio y de formación complementaria profesional.

“El personal adiestrado en administración para el desarrollo es sumamente escaso en América Latina. Cuando existe, está capacitado más bien para realizar análisis microadministrativos y para resolver problemas de sistemas y procedimientos. Hay muy poca preparación y experiencia en análisis macroadministrativos generales o sectoriales; sólo un reducido número de técnicos tiene alguna experiencia en formular políticas para la modernización administrativa integral del sector público. Este gran vacío se irá llenando a medida que el aparato administrativo se adecúe a las funciones de planificación y de presupuesto nacional, con el propósito de lograr el cabal cumplimiento de los planes generales de desarrollo.”⁹

Como en muy pocos países latinoamericanos existe sistema de méritos y de carrera, la estabilidad del personal de dirección superior e intermedia y técnico es infrecuente. A consecuencia de ello el proceso de decisiones no tiene la madurez, experiencia y agilidad que se requiere. Esa falta de seguridad en los cargos superiores se agrava por ausencias de políticas de personal que propicien el reconocimiento justo y relacionado con el mercado profesional, de salarios, que motiven y estimulen trabajar en el gobierno. Como consecuencia de lo anterior, la modernización administrativa sufre con frecuencia estancamientos o paralizaciones y se da también el caso de volver a estructuras y métodos administrativos superados, cuando ocurren cambios en los niveles de dirección.

El adiestramiento para la modernización administrativa, y también para todos los otros sistemas prioritarios objeto de estudio y para los otros sectores del sector público, especialmente del gobierno, ha de considerar de preferencia a quienes ocupen cargos de dirección baja e intermedia, pues éstos tienen mayores posibilidades de estabilidad que los de dirección superior y ayudan así, una vez entrenados y motivados, a colaborar mejor y son además un factor multiplicador hacia los niveles superiores e inferiores.

A la par de la labor de los generalistas y analistas administrativos será necesario que los equipos de modernización estén integrados, en cada caso, por expertos sustantivos que tengan conocimientos administrativos adicionales a los de su propia profesión o técnica.

En algunos países latinoamericanos la modernización administrativa ha de iniciarse por el propio despacho del Jefe del Poder Ejecutivo y exten-

⁹ *Ibidem*, p. 9.

derse a los otros niveles de decisión política y luego de ellos a los niveles de dirección y de operación. Cuando el proceso es a la inversa —es decir, de abajo hacia arriba—, se corre el riesgo de no contar con la comprensión y el respaldo político necesario o que se esté en un proceso de racionalización para propósitos no definidos, no actualizados o injustificados.

“...se debe crear la conciencia de que la administración, como medio para lograr los fines socioeconómicos, es importante; de otro modo, será difícil suscitar interés por la adopción de medidas efectivas destinadas a mejorar el rendimiento administrativo. Ese cambio de actitud y esa toma de conciencia deben arrancar del nivel supremo del gobierno, porque la administración ‘es fundamentalmente una proyección y un instrumento de los procesos políticos... y no es posible lograr progresos importantes en materia de reformas administrativas sin el apoyo de quienes tienen el poder político efectivo’. En realidad, el impulso para el progreso administrativo debe provenir de los propios dirigentes del país”.¹⁰

La experiencia también demuestra la imperiosa necesidad de contar con un marco jurídico y con un sistema de procedimientos legales capaces de responder rápidamente a las exigencias que plantea el proceso de desarrollo y la modernización administrativa.

Corresponde a la oficina central del sistema de modernización: investigar, formular programas integrales e impartir normas técnicas a las unidades sectoriales, quienes así orientadas deberán realizar lo mismo en su propio ámbito.

d) *El sistema de personal*

El desarrollo consiste, en un alto grado, en un cambio de actitud, que permita no sólo alcanzar horizontes o metas más amplios de carácter económico y mejor distribución de los beneficios sociales del incremento, sino que “la gente se abra hacia el futuro”. Es decir, la fuerza o factor fundamental del desarrollo es el hombre, cada uno de los hombres de un país.

“El funcionamiento eficiente de cualquier institución humana depende, en último análisis, de la calidad de los seres que la integran. El gobierno, que es ante todo una institución humana en la que se refleja el conjunto, eternamente variable de las fuerzas, fallas, esperanzas, temores y aspiraciones de los hombres, no constituye una excepción a ese principio. El éxito o el fracaso de la gestión gubernamental depende de las personas encargadas de llevarla a cabo.”¹¹

Para tales propósitos no sólo el gobierno, sino todo el estado, en el sentido amplio del término (sector público), ha de contar con un sistema de méritos y de carrera para la administración de su personal. A través del sistema de méritos y de carrera se garantiza la igualdad de oportunidades para que cualquier ciudadano tenga derecho a aspirar a servir en ese sector público, independientemente de su credo, de su ideología política, de

¹⁰ Secretaría de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. 1967.

¹¹ Misión Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia*, (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952), p. 69.

su reza, etc., lo cual es un reconocimiento práctico de sus derechos humanos.

Esa aspiración se condiciona sólo a la demostración de sus aptitudes, conocimientos, experiencia, etc., por medio de la aplicación de métodos técnicos de selección, reclutamiento, asignación en el cargo, clasificación de puestos, remuneraciones objetivas acordes con las funciones y autoridad, ascensos, promociones, traslados, permutas, cambios de carrera, adiestramiento, jubilaciones y pensiones, etc.

Para lograr el establecimiento y adecuada operación de un sistema de personal basado en el mérito y la carrera, han de satisfacerse los siguientes requisitos, todos ellos enmarcados dentro de un plan:

a) Instrumentos jurídicos, compuestos por disposiciones constitucionales y legales, estatutarias generales para todo el sector público y particulares para los ministerios, dependencias, organismos descentralizados y carreras especiales de la función pública, tales como la docente, la judicial, la diplomática, la militar, etc.

b) Determinación de una política de personal congruente con las necesidades, los recursos y las aspiraciones del país, que no tienda a una protección paternalista de los empleados públicos, sino a promover el desarrollo pleno de la personalidad de ellos y el reconocimiento auténtico de sus deberes y de sus derechos.

Ha de darse "...importancia a la formulación de políticas de personal orientadas a resolver los problemas con que se enfrenta el desarrollo nacional..."¹²

La política de personal ha de comprender también otros aspectos tan importantes como: la relación de los programas educativos nacionales con las necesidades de selección y de reclutamiento; la relación de los programas de capacitación profesional con los planes de adiestramiento en servicio y capacitación complementaria para proveer al estado de mano de obra y personal especializado; la relación que ha de tener la armonización de las escalas de salarios públicos en los diferentes niveles y ámbitos y con los salarios del sector privado; etc.

c) Instrumentos institucionales que componen el sistema de personal público, integrado por:

i) La oficina central;

ii) Las unidades sectoriales de personal, ubicadas en todas las diferentes reparticiones públicas, y

iii) El órgano judicial de derecho administrativo.

La oficina central del sistema regula directamente todas las unidades sectoriales del Poder Ejecutivo e indirectamente por medio de normas técnicas también regula las actividades de personal, de las diversas unidades sectoriales ubicadas en los otros poderes del estado y en los organismos descentralizados funcional y geográficamente.

Esas regulaciones no se emiten ni operan como órdenes jerárquicas que establezcan comunicaciones distintas de las relaciones formales del res-

¹² *Problemas de administración pública en los países en desarrollo en América Latina, op. cit., p. 10.*

pectivo ámbito institucional, en donde estén ubicadas las unidades sectoriales. Actúan a través de las funciones inherentes a un estado mayor, es decir: asesoría, información, revisión y control de normas por encargo del Jefe del Ejecutivo y por la autoridad técnica y legal que tiene.

Esas regulaciones permiten la aplicación central y descentralizada de aquellos métodos técnicos mediante los cuales se pone en operación el sistema de méritos y de carrera, a través de las unidades sectoriales que actúan así dentro de una misma orientación y de una misma política de personal público, pero que guardan cada una sus propias características y la independencia relativa que han de tener.

El órgano judicial de derecho administrativo está destinado a conocer y dictaminar sobre todos los conflictos individuales y colectivos en materia de administración pública. Generalmente está organizado con un criterio pluripersonal, en un tribunal, junta, comisión o corte que trabaja en el ámbito del Poder Ejecutivo, con absoluta independencia.

2. *Los sistemas centrales auxiliares*

a) *El sistema estadístico*

La estadística provee datos sobre diversos factores de población, producción, distribución, clima, transacciones de comercio internacional, índices de precios, etc. Lo hace por medio de investigaciones periódicas de carácter censal y encuestas, o a través de la utilización de informaciones administrativas, las cuales se constituyen en series estadísticas.

La organización de las investigaciones periódicas requiere un gran esfuerzo humano y financiero pues son muchas las personas que han de participar en ese proceso de recopilación, y requiere también un esfuerzo muy laborioso para las otras etapas de depuración, codificación, tabulación, análisis y publicación de los datos. Usualmente esa labor se realiza en la oficina central de estadística pero ha de requerir el concurso de muchas otras dependencias y organismos del estado, constituyendo la administración censal un reto para el país, por su volumen y características.

La recopilación de las series estadísticas —que también se hace en forma periódica, usualmente cada mes, y que luego se tabulan con tal base y por trimestres, semestres y para cada año— demanda otro tipo de organización. La fuente de los datos está en las unidades sectoriales del sistema, cada una de las cuales frecuentemente origina las estadísticas de su ámbito y las procesa, muchas veces hasta producir sus propias tabulaciones o publicaciones, cuando el sistema es “descentralizado o semicentralizado”, todas las cuales han de obedecer a normas emitidas por la oficina central o recomendadas y puestas en ejecución a través de ella. También le corresponde difundir en todo el sistema las recomendaciones o acuerdos estadísticos originados en los organismos internacionales que tienden a la comparabilidad internacional, en aspectos referentes a definiciones, nomenclaturas, metodología, tabulaciones mínimas, etc.

Compete a la oficina central del sistema estadístico cuidar de esa comparabilidad con fines nacionales, regionales, interamericanos y mundiales.

Las estadísticas continuas y censales, sobre todo estas últimas, son un proceso costoso pero cuya utilidad lo justifica. Por tanto han de tener un gran sentido de propósito y una planificación adecuada en todos sus procesos. La experiencia de varios países de América Latina demuestra que muy frecuentemente se hace el esfuerzo y se invierten grandes sumas en la etapa de recopilación, pero no en las etapas de procesos manuales y mecánicos, análisis y publicación de los resultados.

La oficina central del sistema ha de estar en capacidad técnica y administrativa de asesorar a las diferentes unidades sectoriales en trabajos de investigación, procesamiento mecánico, publicación de sus series en el anuario estadístico y en los boletines periódicos que publique el sistema. La adquisición o la renta de los modernos equipos electrónicos de procesamiento de datos y la gran capacidad de trabajo que ofrecen no justifican su proliferación en diferentes unidades sectoriales del sistema. La oficina central ha de ayudar en el proceso de tabulación, pudiéndose realizar la perforación de las investigaciones y de las estadísticas continuas en las diferentes unidades sectoriales.

Un moderno sistema estadístico ha de publicar actualizadamente sus datos y para eso la oficina central ha de prestar su colaboración a las unidades sectoriales, lo cual consituye un magnífico medio de coordinación, pues un buen plan de cuadros para ser incluidos regularmente en el anuario y en los boletines periódicos facilita la integración de las labores desde la fase inicial.

El sentido de propósito que han de tener las estadísticas ha de reflejarse también en la estricta vinculación que han de mantener con la planificación, para definir el contenido de las investigaciones, las labores de análisis, los cuadros a ser publicados, etc. Esto es de especial importancia para aquellos datos que se requieren para determinar las metas, evaluar los resultados de la planificación y para ayudar a la orientación de las otras actividades de los sistemas prioritarios del desarrollo.

La organización de un consejo nacional de estadística puede servir en muy buena forma para el intercambio de ideas, experiencias, etc., con el fin de que la oficina central del sistema conduzca la labor estadística nacional y fije criterios a todo el sistema.

b) *El sistema de contabilidad pública*

Como es sabido, la contabilidad constituye el conjunto de principios, normas y procedimientos que permiten el registro sistemático de las operaciones, transacciones, estado y consecuencias financieras de la administración, para proveer a los organismos directivos de los elementos de análisis que permitan un adecuado conocimiento de la situación financiera de la organización o empresa con el objeto de llevar a cabo una acertada dirección.

Es evidente que no podría administrarse adecuadamente el sector público de un país si se desconoce el valor del patrimonio público, el monto real de sus rentas y recursos, de los gastos corrientes y de capital y el detalle de las demás transacciones financieras.

La contabilidad pública trata de las normas, convenciones y métodos para registrar las operaciones y estados financieros y presupuestarios de las entidades de derecho público que administran los diversos organismos del sector público y las empresas en que tenga participación especial el estado.

La planificación integral de la economía ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer un sistema compuesto por un organismo central y unidades sectoriales de carácter operativo. El primero se encarga de dictar las normas contables y ejerce la vigilancia de su cumplimiento, para hacer posible la consolidación de las operaciones financieras de todo el sector público, de un balance general y estados económicos y financieros de los sectores que lo componen. Las unidades sectoriales de contabilidad cumplen su cometido dentro de su propio ámbito con el detalle que se requiere.

En esta forma se cumplen mejor los objetivos de la contabilidad pública, al capacitar a un organismo central para suministrar informaciones de carácter financiero, fidedignas y oportunas, a diferentes sectores y para distintos fines. Esta necesidad ha sido reconocida en las diferentes reuniones técnicas sobre problemas de presupuesto, contabilidad y fiscalización celebradas por las Naciones Unidas, en varias partes del mundo, recomendando que debido a los cambios ocurridos en el alcance y contenido de las operaciones públicas durante los últimos años, es necesario centralizar e introducir reformas a la contabilidad pública a fin de servir mejor las demandas que surgen con la planificación y el presupuesto por programas.

La oficina central del sistema debe regular por medio de normas técnicas las actividades contables de las unidades sectoriales del gobierno central y de los organismos descentralizados, teniéndose que someter todas ellas al mismo plan de cuentas y a la misma metodología que se establezca centralmente. Asimismo la oficina central debe prestar asesoría a todas las unidades del sistema y, las unidades sectoriales, a su vez, facilitan a la oficina central la información periódica que requiere la consolidación de los estados contables.

El sistema central de contabilidad para un eficaz funcionamiento, también tiene que actuar dentro de su ámbito en perfecta coordinación con los demás sistemas centralizados, especialmente con los de presupuesto y compras y suministros. Asimismo, debe actuar en estrecha colaboración con los organismos de Tesorería y Contraloría o Corte de Cuentas, dependientes generalmente, el primero de los Ministerios de Hacienda y los segundos, del Poder Legislativo.

c) *El sistema de compras, suministros y almacenamiento*

Es éste el último de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo; el orden en que se trata no significa, sin embargo, que tenga menor importancia que los otros sistemas auxiliares o asesores centrales antes mencionados.

Un sistema de compras, suministros y almacenamiento reduce los costos

de operación, aumenta el rendimiento total y mejora las relaciones de los diferentes organismos del estado con los abastecedores y usuarios públicos y privados.

La experiencia ha demostrado que no es conveniente, como algunas veces acontece, centralizar en una sola oficina todas las compras, suministros y almacenamiento de los bienes adquiridos. Es preferible que la oficina central, en forma similar a la de los otros sistemas prioritarios ya indicados, dé las normas y regule los métodos, procedimientos y prácticas, propiciando al mismo tiempo que la acción se tome en los respectivos niveles de operación de cada uno de los ámbitos en donde existan unidades sectoriales.

Algunas veces puede ser más conveniente que las adquisiciones se hagan de manera central, en aquellos casos en que se puede comprar bienes de uso común y generalizado; al hacerlo, se asegura una calidad más uniforme y precios más ventajosos. También facilita posteriormente el cumplimiento de las requisiciones de las diferentes dependencias u organismos interesados, al permitir que los pedidos se satisfagan directamente de las existencias, sin necesidad de tener que recurrir en cada caso a nuevas licitaciones y pedidos pequeños.

El sistema permite también la uniformidad en las adquisiciones de ciertos bienes, tales como equipo de oficina, vehículos, muebles, etc., con lo cual se facilita y abarata el mantenimiento de los mismos, la adquisición y la organización del servicio de reparaciones, ante la posibilidad de contar con un inventario de piezas de repuesto que se puede usar más ampliamente.

Cuando las compras se hacen sistematizadas, aunque con un criterio flexible que puede inclusive hacer recomendable cierta descentralización, además de obtener menores costos, se logra también un aumento del rendimiento y un mejoramiento de las relaciones de la unidad interesada con sus abastecedores.

En cuanto a la operación del sistema de compras, suministros y almacenamiento se pueden hacer las mismas recomendaciones que ya han sido indicadas para los otros sistemas prioritarios, es decir, establecer normas generales centrales para lograr la coordinación de las actividades y la mayor independencia posible para las unidades sectoriales de operación dentro de tales normas, que estimule su iniciativa.

ALGUNOS FACTORES PARA EVALUAR EL RENDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

por *Bertram Gross*^a

La capacidad de las organizaciones —públicas, privadas o mixtas— para obtener resultados satisfactorios es uno de los principales factores del desarrollo económico y social.

Pero las organizaciones no funcionan por sí solas. Es preciso administrarlas. Por lo tanto, la capacidad de una organización con frecuencia depende de la capacidad de los administradores de la organización misma, y también de la de aquellos que dirigen otras organizaciones muy vinculadas a ella.

Todo esfuerzo serio por mejorar la capacidad administrativa y de organización exige una diagnosis lógica de las bondades y deficiencias de esa capacidad. La gente práctica lo hace basándose en la intuición y en el buen juicio personal.

Aunque la teoría de la organización y el estudio académico de la administración pública y de empresas siguen siendo ramas subdesarrolladas de la ciencia, pueden contribuir a perfeccionar el discernimiento intuitivo. El propósito de este memorándum es el de sugerir maneras de acrecentar dicha contribución.

Al hacerlo, se dará al término “administración” su acepción moderna de proceso para obtener resultados a través de la acción de las organizaciones. Esto ayuda a evitar la “falacia de la administración como conjunto de dispositivos técnicos”.¹

Este memorándum se centrará casi exclusivamente en los tipos de información necesarios para efectuar una diagnosis válida de la eficiencia administrativa. La primera parte se refiere a la relación entre la eficiencia de las organizaciones, por un lado, y su estructura y el medio en que actúan, por otro. La segunda parte identifica los aspectos principales de la eficiencia administrativa. La tercera parte destaca la necesidad de seleccionar cuidadosamente los principales indicadores de eficiencia (y también de los factores orgánicos y ambientales). No se pretenden analizar aquí *a*) los obstáculos psicológicos, sociales y políticos para efectuar una evaluación válida, ni *b*) estrategias optativas para elevar la capacidad; en otras palabras, no se pretende pasar de la diagnosis a la tera-

^a Documento ST/ECLA/Conf.30/L.14.

¹ B. Gross, *Administración de la planificación del desarrollo económico, principios y falacias* (Naciones Unidas, ST/TAO/M/32), párrafo 26.

pia. Estos temas son sin duda muy importantes, pero difícilmente, pueden tratarse con eficacia sin contar con mejores técnicas de estimación y evaluación.

A. CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES Y DE SUS ADMINISTRADORES

Como se dijo antes, se comenzará por considerar la capacidad administrativa como la capacidad de obtener *resultados* a través de las organizaciones. Para estos fines, las organizaciones pueden mirarse como un sistema de hombres-recursos² que ejecuta ciertas actividades por medio de la interacción de sus partes en relación con el medio.

Por lo tanto, los administradores pueden obtener resultados a través de las organizaciones por cambios en su rendimiento, en su estructura orgánica o en el medio en que actúan.

1. Rendimiento

Lo que afecta más directamente a las vidas de un mayor número de personas son los resultados —o rendimientos— de las actividades corrientes de las organizaciones. Así, se puede evaluar un organismo recaudador de impuestos, un ministerio de agricultura o una división de investigaciones sobre la base de lo que han hecho, respectivamente, para recaudar impuestos, fomentar la actividad agrícola o investigar.

Al juzgar la capacidad actual de tales entidades cabe considerar su rendimiento anterior y sus potencialidades, hasta donde sea posible precirlas.

Al hacerlo, quizá se restrinja a veces el examen a las actividades específicas de un solo administrador o grupo de administradores, para determinar cómo se han desempeñado en el pasado y cómo pueden desempeñarse en el futuro. Sin embargo, su gestión ha de relacionarse en una u otra forma con el rendimiento de la organización. De otro modo, no sabremos si una organización ha funcionado bien pese a su administrador, o si, en caso de haber andado mal, el administrador ha impedido que ande aún peor.

Es preciso considerar también el rendimiento de la organización y del administrador a través del tiempo, como lo sugiere la siguiente ilustración:

“Examinemos ... una serie de acontecimientos que suelen ocurrir en departamentos o fábricas cuyas operaciones pueden ceñirse a normas de rendimiento o programas de producción. El hombre que se hace cargo de esa fábrica o departamento sabe que se le calificará y remunerará mejor si su departamento eleva el nivel de producción. Ejerciendo una presión fuerte sobre sus subordinados, eleva la producción, de modo que las mediciones de las variables del resultado final lo señalan como un

² Sin embargo, el término “sistema” se usa con frecuencia en la acepción mucho más restringida de cierto tipo de funcionamiento, es decir, de métodos o procedimientos *sistemáticos*. Esta acepción difiere mucho de aquella más amplia que se refiere a un conjunto de componentes relacionados entre sí que participan en transacciones con un medio.

'buen administrador'. En uno o dos años, su reputación le vale un ascenso a otro departamento, donde repite su actuación. Entretanto, en sus subordinados ha nacido un sentimiento de hostilidad. Alrededor de la época en que él asciende, los resultados de sus presiones irrazonables comienzan a manifestarse en una lealtad decreciente a la organización, en falta de motivación para realizar los trabajos, en rotación de personal, en bajas de rendimiento, y en pérdidas. El nuevo administrador recoge los frutos de la conducta del administrador anterior y se le califica de 'mal administrador', pues en cuanto se hace cargo de su puesto, las cosas comienzan a andar mal."³

2. Estructura

El rendimiento de toda organización —y de sus administradores— depende esencialmente de su estructura interna, esto es, de sus unidades componentes y de las relaciones entre ellas.

Son estas unidades —tanto individuos como grupos— las que rinden. Su capacidad y la forma en que están coordinadas limita su rendimiento, o bien ofrecen oportunidades para mejorarlo. Por lo tanto, del examen de la estructura actual pueden inferirse algunos rendimientos futuros.

Naturalmente, algunos tipos de actividades tienen por propósito primordial cambiar la estructura de una organización. Sin embargo, las estructuras cambian (se desarrollan o deterioran aunque no se intente modificarlas). Es un gran error creer que los componentes de una organización o sus relaciones recíprocas son fijos. Tanto el rendimiento como la estructura son aspectos de procesos sociales, de los cuales el primero generalmente es más fluido y el segundo más estable.

3. Medio

Las organizaciones humanas no son un sistema cerrado, sino que actúan en un medio. Parte vital de su funcionamiento es la obtención de recursos de ese medio, la prestación de servicios a grupos o individuos ajenos a ellos y la reacción ante influencias externas. Algunas partes importantes de su estructura tienen por fin vincularlas con el medio o responder a cambios del medio.

El medio en que funciona una organización siempre impone restricciones al crecimiento de sus capacidades, y a la vez, puede ofrecer desafíos y oportunidades excepcionales, los que generalmente son más difíciles de detectar.

Una de las formas más valiosas de capacidad administrativa es la capacidad de comprender cambios ambientales rápidos y desconcertantes, y de lograr que la organización pueda adaptarse a esos cambios con espíritu creador.

Los cambios que la organización logre introducir en algunos aspectos del medio que la rodea pueden tener tantas repercusiones futuras como los cambios en su estructura interna.

³ Rensis Likert, *New patterns of management* (Nueva York, McGraw Hill, 1961), pp. 72-73.

4. De organizaciones aisladas a grandes sistemas

Hasta ahora se han analizado organizaciones aisladas, que son un punto de partida adecuado y para algunos administradores y estudiantes de administración, el punto focal. Los grandes programas de reforma administrativa suelen subestimar la importancia de establecer organizaciones de este tipo capaces de obtener resultados. Los planes de desarrollo muy ambiciosos están expuestos a transformarse en grandiosos e irrealizables si no se basan en los que cada organización realmente puede hacer. Para que la macroplanificación sea eficaz, debe conducir a algún tipo de microplanificación, ya sea pública, privada o mixta.

Ninguna organización que desempeñe un papel de importancia en el proceso de desarrollo puede ser autosuficiente. Su capacidad para obtener resultados satisfactorios reposa en parte en servicios que sólo pueden prestar otras organizaciones. Por lo tanto, la capacidad administrativa debe examinarse en el marco de sistemas más amplios, como sectores, núcleos o redes y entidades territoriales.

Sectores. Los programas sectoriales ocupan un lugar medio estratégico entre la microplanificación y la macroplanificación. Allí donde son posibles, las matrices de insumo-producto pueden dar información útil sobre las relaciones intersectoriales, lo que evita el peligro de mirar a algunos sectores (el agrícola, por ejemplo) como autónomos.

Redes o núcleos. A veces los "sectores" son sólo a categorías de una clasificación. Pero el desarrollo lleva en sí una tendencia a aglutinar las diversas unidades de un sector (fincas familiares, empresas agrícolas grandes, asociaciones, cooperativas, bancos y otras organizaciones regulares) a través de complejas redes de comunicación, transacciones e influencias recíprocas. En algunos puntos de estas redes —en un banco agrícola, por ejemplo— la capacidad o incapacidad administrativa pueden tener efectos profundos.

Algunas organizaciones también trabajan juntas en núcleos o constelaciones, es decir, en grupos de organizaciones cuya interacción es estrecha. Uno de los más importantes de estos grupos es el *núcleo de orientación central*. Es posible que por la importancia de sus funciones simbólicas, ceremoniales o catalíticas, algún organismo nacional de planificación, llámese comisión, consejo, junta o ministerio, llegue a considerarse equivocadamente como órgano único de ejecución. Para formular, ejecutar, evaluar y ajustar los planes de desarrollo económico y social con eficacia se necesita "un núcleo de organizaciones del gobierno central que cumplan varias funciones, no sólo en el sentido de suministrar servicios de personal especializado y general, sino también en el sentido de ser una fuente de liderazgo nacional, de administración financiera y de estudio y resolución de problemas críticos".⁴

Entidades territoriales. Todo país, en vías de industrialización enfrenta áridos problemas de desarrollo en diversas zonas geográficas. Uno de

⁴ Véase "Núcleos de orientación central", *Administración de la planificación del desarrollo económico: principios y falacias*, op. cit., párrafo 123.

ellos es la insuficiente capacidad administrativa, tanto en las localidades pequeñas como en las regiones más grandes.

Toda entidad territorial subnacional —ya sea local o regional— puede considerarse una agregación de individuos, familias y diversos tipos de organizaciones. Algunas de estas últimas son sucursales u oficinas móviles de organizaciones nacionales.

Es difícil estimar la capacidad administrativa en esas áreas, y aún más establecer programas concretos para mejorarlas. No corresponde examinar aquí este tema en detalle, pero cabe señalar que los indicadores rendimiento-estructura-medio también tienen utilidad para las organizaciones y sistemas más grandes en la esfera local y regional.

B. CUATRO ASPECTOS DEL RENDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La información respecto a los aspectos *financieros* del rendimiento de las organizaciones se encuentra en los presupuestos gubernamentales, los informes de auditoría sobre los gastos, y el ingreso (o las cuentas de ganancias y pérdidas) de las empresas estatales. Asimismo, los balances dan a conocer los aspectos financieros de la estructura orgánica: la estructura de su activo y de las diversas obligaciones (deuda o propiedad) a que éste está sujeto.

Cronológicamente, el primer avance de importancia en los presupuestos gubernamentales ha sido el de confeccionar listas de gastos de cada organismo gubernamental por separado y de todos ellos en conjunto. Estos gastos se clasifican en diversos renglones, como salarios y otros pagos al personal, viajes, alquileres, aprovisionamiento y servicios, etc., que en la terminología de sistemas, son los *costos de adquisición (outlay costs) de los insumos*. El propósito principal de este procedimiento ha sido el de precaverse del uso ilegal o deshonesto de fondos; por lo tanto, no ayuda mucho a decidir sobre la distribución de fondos ni sobre la administración de programas.

El término “presupuesto por programa” se refiere a esfuerzos más recientes destinados a relacionar los costos de los insumos con los servicios (o productos) reales proporcionados. Para ello se necesita por lo menos identificar dichos servicios, y en lo posible, obtener información cualitativa y cuantitativa sobre ellos, lo que significa aplicar en la esfera gubernamental las técnicas de contabilidad de costos que utilizan las empresas. Sin embargo, los organismos públicos que no venden sus servicios (y que son en la mayoría) no pueden señalar un valor de venta monetario que sirva al país como indicador inicial de valor. Puede suceder que el producto de un proceso eficiente no signifique beneficio alguno (un camino que no lleva a ninguna parte o un estudio que nadie lee).

El método más moderno para preparar presupuestos gubernamentales —llamado a menudo análisis de sistemas— aporta también informaciones sobre los beneficios. Así, el nuevo sistema conjunto de planifica-

ción, programación y presupuesto (PPBS) que aplica el Gobierno Federal de los Estados Unidos, debe proporcionar información sobre:

a) "Los resultados directos e indirectos (beneficios o pérdidas) que probablemente deriven de..."

b) "Algunos tipos, cantidades y calidades del producto final (con frecuencia servicios intangibles) que son posibles por..."

c) "El uso de insumos cuyos costos se estiman de manera realista."⁵

"Estas variables complejas se utilizan para hacer proyecciones de largo plazo, comparar programas establecidos con una variedad de programas optativos, y evaluar políticas alternativas en programas establecidos."⁶

La esencia de este presupuesto que considera beneficios, producto y costos reside en que va más allá de la información financiera y coloca al presupuesto gubernativo tradicional en el marco más amplio de la planificación y evaluación de programas y políticas. Asimismo, proporciona un marco adecuado para evaluar, métodos, en lugar de considerar el mejoramiento metodológico como cosa aparte de los resultados que los métodos han de dar.

1. *Producto*

El producto puede definirse en función del tipo, cantidad y calidad de los servicios prestados.

En economías predominantemente de mercado, la mejor medida general de la eficiencia de la economía en su conjunto es el producto nacional (bruto o neto). Al calcularlo se puede esbozar un cuadro continuo de los distintos tipos y cantidades de producto: primario (agricultura, silvicultura, pesca, minería), secundario (manufactura y construcción) y terciario (servicios). Asimismo, se puede distinguir entre el producto de consumo corriente y el producto que se invierte en crear capacidad para la producción futura. Puede decirse que, en determinadas circunstancias, el "valor real" del producto refleja tanto cambios de calidad como de cantidad. Sin embargo, el ajuste a niveles de precios cambiantes plantea problemas de consideración.

En sociedades preindustriales donde gran parte de la agricultura y de otras actividades no son monetarios o no están totalmente incluidas en una economía de mercado, el producto nacional sigue siendo un indicador valioso del rendimiento nacional, pero no es de aplicación general. Además, en dichas sociedades los informes estadísticos sobre el volumen y valor monetario de las ventas (aun aparte los grandes subsidios que derivan de aranceles proteccionistas, tipos de cambio favorables, etc.) son menos fidedignos. Se requieren grandes esfuerzos para efectuar un cálculo realmente útil (y no uno sintético o engañoso) del valor moneta-

⁵ B. Gross y Michael Springer, "A new orientation in American Government", *Social goals and indicators for American Society (Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. I), editado por B. Gross (mayo de 1967), p. 9.

⁶ *Ibid.* También proporcionan información sobre este nuevo enfoque del presupuesto el simposio de la *Public Administration Review* (diciembre de 1966) y *Administración de la planificación del desarrollo económico: principios y falacias*, op. cit., párrafos 89 a 94.

rio del producto. Cabe agregar que el rendimiento debe juzgarse también por la medición física del producto, incluso en sectores y empresas (privados o públicos) cuyo producto se vende.

En la mayoría de las organizaciones que no venden su producto (es decir, en la mayor parte de los servicios públicos), el producto no puede medirse directamente en términos monetarios. Juzgar el rendimiento de un organismo por el dinero que gasta es un criterio peligroso, pese a que este dato se usa como sustituto del producto en las cuentas económicas nacionales.

El volumen real del producto de organizaciones gubernamentales que producen bienes (presas, carreteras, edificios públicos, viviendas), puede medirse con relativa facilidad. El problema básico reside aquí en considerar el producto unitario completo, aunque para ello se necesite un plazo más largo que el que abarca el presupuesto anual. Uno de los objetivos de este nuevo tipo de presupuesto es el de centrarse en tales unidades.

Es muy difícil medir físicamente la producción de aquellos servicios gubernamentales que son:

a) *Intangibles*, como educación, salud, investigación, policía, asesoramiento, asistencia y actividades de regulación;

b) *Polémicos*, como las actividades de regulación y las de decisión y planificación de alto nivel, que suelen mostrarse muy ambiguas en cuanto a la naturaleza misma de los servicios, como una manera de amornar o soslayar conflictos;

c) *Contingentes*, como los servicios militares en tiempos de paz. (Se supone que la capacidad de ejecutar ciertas acciones puede ser un elemento disuasivo que evite la necesidad de usar en gran escala de dicha capacidad.)

Uno de los objetivos del nuevo tipo de presupuesto es el de establecer categorías de producto que se adapten mejor a los servicios intangibles. Esto obliga a experimentar con diferentes clasificaciones de los servicios, como producto final. Así, los servicios de un hospital pueden clasificarse de modo general (servicios preventivos, diagnósticos, terapéuticos, de capacitación y de investigación) y de modo específico (obstetricia, pediatría, medicina interna, cirugía, etc.). El producto de las escuelas puede clasificarse por niveles (desde el jardín infantil hasta la enseñanza de graduados y de adultos), por programas de enseñanza (contenido del curso), por la orientación de la enseñanza (vocacional o académica) y el resto distribuirse entre servicios de instrucción, asesoramiento e investigación.

También es esencial distinguir entre los servicios que la organización presta a su clientela y las actividades que representan *inversiones en su propia capacidad*. Estas pueden estar relacionadas con los distintos aspectos de *estructura*, que no se analizan en este memorándum. En este punto, sin embargo, cabe destacar que la eficiencia a corto plazo de toda organización es mayor cuando desestima la necesidad de invertir para crear la capacidad que le permitirá desempeñarse con eficacia en el futuro.

Una vez establecidas las categorías de servicios, es esencial encontrar indicadores de la *cantidad* de servicios prestados. Con frecuencia, es preciso hacer uso razonable de indicadores indirectos como los siguientes:

- a) Número de clientes servidos (alumnos de una escuela, pacientes de un hospital, etc.);
- b) Duración del servicio (años-alumno, días-cama, etc.);
- c) Servicios intermedios (número de memoranda, de reuniones, de pruebas, etc.);
- d) Actividad subsiguiente (número de graduados, de dados de alta, etc.) y
- e) Insumos utilizados (costo total, número de maestros o de médicos empleados, etc.).

La *calidad* del producto suele ser tan importante como su cantidad y tipo. De hecho, existe una tendencia peligrosa a elevar la cantidad bajando la calidad.

La calidad del producto tiene múltiples dimensiones, compensándose a menudo la calidad elevada en algunos aspectos con la baja calidad en otros. Para determinar la calidad cabe considerar las variables siguientes:

- a) Las características del servicio ofrecido;
- b) Los beneficios o pérdidas que origina (se analizan más adelante en la subsección B);
- c) La cantidad y calidad de los insumos (subsección C), y
- d) Los métodos empleados (subsección D).

2. Beneficios

La capacidad para aumentar la cantidad de servicios no implica necesariamente capacidad para elevar su calidad, y ni siquiera para mantener la calidad anterior. En muchas naciones en vías de desarrollo el número de alumnos primarios y de clínicas ha aumentado rápidamente, pero a costa de una disminución de la calidad del servicio, que no satisface adecuadamente las necesidades del país.

Al evaluar beneficios es preciso tomar en cuenta los siguientes indicadores de satisfacción de la clientela:

- a) Los presuntos resultados del servicio: por ejemplo, lo que los estudiantes pueden haber aprendido (indicado indirectamente por los exámenes, la continuación del aprendizaje y el empleo e ingreso subsiguientes); la salud o curación de los pacientes, etc.;
- b) Opiniones expresadas, favorables o desfavorables, solicitadas o espontáneas;
- c) Las elecciones que se han hecho: grado en que la gente utiliza los servicios o se mantiene alejada de ellos, y
- d) Los pagos que se han hecho: el grado en que la gente ha estado dispuesta a pagar algo por el servicio (aunque esto no signifique lucro).

A veces se necesita un aumento rápido de los servicios de menor categoría, como la enseñanza de trabajadores semiespecializados y de técnicos, más que la formación de ingenieros e investigadores científicos, por

ejemplo. Al respecto conviene considerar estándares de calidad adecuados a un nivel de actividad "inferior".

Que una organización ofrezca determinados servicios en gran cantidad o de buena calidad no es por sí solo garantía de que tales servicios satisfagan necesidades de importancia. Podría ser que esos recursos tuviesen mayor utilidad si se dedicasen a crear la capacidad para satisfacer *otras* necesidades.

Al apreciar el producto de la economía en su conjunto, puede utilizarse una matriz de insumo-producto similar a la de Leontief (siempre que se disponga de información mínima) para descubrir posibles estrangulamientos y tener criterios de viabilidad y coherencia. Esta matriz ayudaría a señalar los insumos requeridos de los distintos sectores para alcanzar por ejemplo, las metas agrícolas, industriales y de exportación que fijan los líderes nacionales. Pero no podría señalar por sí sola si éstas y no otras, son las metas agrícolas, industriales y de exportación más deseables. Tampoco podría —por lo menos en países en vías de desarrollo— ofrecer orientaciones concretas acerca de los tipos, cantidades y calidad de los servicios de educación, salud e investigación que se necesitarían en calidad de insumos.

Al considerar el producto del sector gubernamental, sin embargo, debería poderse desarrollar una *matriz de servicios gubernativos esenciales*. Haciendo buen uso de esta matriz se podrían determinar excesos de capacidad en algunos puntos, en relación con subcapacidades (o estrangulamientos) en otros.

Así, en el propio núcleo de orientación central, algunos países quizá acentúen cierto tipo de análisis económico a expensas de otros tal vez igualmente apremiantes. Puede suceder también que se dé excesiva importancia al análisis económico central frente a otras funciones que afectan a la formulación, realización y evaluación de planes. Es también esencial considerar en qué medida este núcleo puede satisfacer la necesidad de representar grupos de poder, así como la de servicios de relación, comunicación, interpretación y negociación, y de análisis experto en una gran variedad de asuntos cuasi económicos o no económicos.

Ningún organismo o gobierno puede por sí solo prestar servicios que den a más gente niveles por lo menos mínimos de empleo, salud y vitalidad, seguridad y dignidad personal. Pero las políticas del gobierno sí ayudan a satisfacer dichas necesidades por sus efectos directos e indirectos en la distribución y ampliación del empleo, el ingreso, los activos (incluso la vivienda y otros bienes tangibles, y también el ahorro), los servicios públicos y las oportunidades de participar en la toma de decisiones.

Uno de los aportes principales de los núcleos de orientación central es el de mejorar la capacidad de *obtener y difundir información regular y crecientemente fidedigna sobre los niveles de vida de la gran mayoría de la población*. Esta información es esencial para las evaluaciones continuas que deben efectuar las organizaciones privadas (con o sin fines

de lucro), los gobiernos locales y los organismos gubernamentales, así como los dirigentes nacionales.

Además de los datos económicos, que son indispensables, esta información debe incluir diversos indicadores que suelen considerarse no económicos o sociales. Se ha dado en denominar "contabilidad social" o "contabilidad de sistemas" a un sistema de información regular de datos útiles para determinar si el país avanza o si va quedando a la zaga en el proceso de desarrollo.

Los administradores del desarrollo no deben cometer el error de utilizar el término "social" en el sentido de "no económico". Al estimar los beneficios *sociales* de una nueva fábrica, por ejemplo, es indispensable tomar en cuenta indicadores *económicos* como *a*) los costos directos e indirectos en divisas, y *b*) los costos "reales" (a diferencia de los "costos de adquisición") de emplear mano de obra que de otro modo quedaría desempleada. Se ha generalizado la tendencia a desestimar los primeros (con lo que utilidades satisfactorias en realidad encubren una sangría peligrosa de los recursos del país) y de sobrestimar los segundos (con lo que pérdidas o utilidades pequeñas encubren beneficios económicos para el país).

3. Costos

La escasez de los recursos que se necesitan para el desarrollo obliga a considerar continuamente su distribución entre programas competidores. Los avances del proceso de desarrollo hacen que un número creciente de organismos produzca un número creciente de buenas ideas para ampliar y mejorar los servicios con el fin de satisfacer una variedad cada día mayor de necesidades y exigencias humanas. De este modo, la competencia por obtener recursos del gobierno se intensifica, acentuándose así la importancia de efectuar estimaciones realistas de los costos.

El nuevo enfoque de la planificación y el presupuesto sobre la base de beneficios producto y costos brinda un marco satisfactorio para estimar los costos e informar sobre ellos; sin embargo, los administradores deben tener presente que los métodos tradicionales de calcular costos pueden causar graves errores. Habrán de crear entonces nuevas *capacidades* para tener en cuenta datos como los siguientes:

a) El dinero que gasta una organización dada puede no estar relacionado directamente con los recursos empleados por un programa inter-orgánico;

b) El dinero presupuestado para un programa dado quizá no refleje los recursos usados para dar apoyo indirecto a ese programa por algún organismo externo, o proporcionados en calidad de servicios gratuitos o subsidios;

c) Que un organismo reciba dinero para determinados fines no significa que pueda obtener los recursos reales que necesita (por ejemplo, personal escaso o maquinaria imposible de obtener);

d) Tanto las organizaciones públicas como las privadas tienden a subestimar los futuros gastos de capital, sobrestimando en cambio los gastos ordinarios;

e) Las cifras referentes a la mano de obra y a los costos laborales suelen ocultar costos de capital crecientes;

f) No existe *una manera objetiva única* de asignar los costos comunes (generales o indirectos) a los distintos productos, distinguiendo entre costos corrientes y costos de capital (que pueden aparecer en presupuestos diferentes) o estimando los costos de depreciación o de ajustes de inventarios.

Existen otros insumos que generalmente no entran en las estimaciones sistemáticas de los costos corrientes. Entre ellos están el trabajo extraordinario no remunerado de los empleados y el desgaste de éstos, así como de la maquinaria. La información es también un recurso escaso de importancia estratégica, pero las técnicas para estimar sistemáticamente los costos de obtener y elaborar información son todavía rudimentarias.

Es imprescindible crear capacidad para medir la rentabilidad de las empresas gubernamentales o públicas que reciben apoyo público. Puesto que las utilidades son una medida común de valor para el insumo y el producto, son las más útiles para medir las relaciones insumo-producto, y pueden servir como indicador inicial de beneficios. “Las mediciones de rentabilidad pueden usarse de varias maneras, sin embargo, según se desee *a*) relacionar las utilidades al valor neto, los activos totales o las ventas, *b*) centrarse en las utilidades unitarias, o *c*) considerar plazos cortos o largos. Por la variedad de técnicas para resolver problemas contables, áridos, estas mediciones están sujetas a muchas manipulaciones estadísticas. Asimismo, pueden reflejar el poder de *monopolio* de una organización y su habilidad para obtener subsidios, tanto como su eficiencia.”⁷

Los costos corrientes —ya se expresen en términos físicos o monetarios— no siempre indican la magnitud de los *costos de oportunidad*, esto es, de los beneficios que se podrían haber obtenido utilizando los mismos recursos para proporcionar otros productos.

El importantísimo concepto de los “costos sociales” puede ir más allá de los costos de adquisición de insumos y de los costos de oportunidad. Presenta un nuevo campo de análisis, en el cual los “costos sociales”, expresados en términos económicos o transeconómicos, pueden referirse a:

a) Insumos que no aparecen en las cuentas de la organización o programa (servicios gratuitos, subsidios directos e indirectos, etc.);

b) Oportunidades perdidas de hacer algo más provechoso, y

c) Perjuicios (como desempleo o contaminación del agua) y diversas consecuencias secundarias o terciarias que derivan en parte de algunos productos.

La “contabilidad social” abarca diversas maneras de recopilar información, no sólo sobre costos, sino también sobre beneficios y pérdidas. Este concepto, que se está convirtiendo rápidamente en término de moda

⁷ Bertram M. Gross, “What are your organization’s objectives? A general systems approach to planning”, *Human Relations* (agosto de 1965). Cabe destacar que la última frase de la cita se refiere tanto a las empresas gubernamentales como a las privadas.

en los países industrializados, se emplea en forma ambigua para denotar: *a)* formas más amplias de evaluar programas u organizaciones aislados; *b)* informaciones no económicas sobre los principales cambios que experimenta un país, o *c)* cualquier tipo de dato sobre la evolución de un sistema dado.

4. Métodos

La prueba básica de la eficacia de los métodos que aplica una organización o sistema reside en los beneficios necesarios que realmente proporciona al entregar su producto. Sin embargo, sobre la base de la experiencia (y con alguna ayuda de la investigación y la teoría), se pueden señalar métodos que han resultado (o pueden resultar) más satisfactorios que otros.

Sin embargo, esta calificación no es fácil. Muchos “expertos” manifiestan preferencia marcada por algunos métodos que suelen tener utilidad sólo en sociedades más desarrolladas, con personal más capacitado, instituciones más estables y tradiciones diferentes.

Algunos mejoramientos metodológicos traen consigo un aumento considerable de papeleos y trámites. Tal vez cada uno de esos mejoramientos se justifiquen en sí, pero en conjunto pueden producir una “inflación del papeleo” que mine la capacidad de las organizaciones o sistemas de planificación para obtener resultados valiosos.

Conviene evaluar los métodos teniendo en cuenta la magnitud del esfuerzo por mejorarlos y adaptarlos a circunstancias cambiantes, en contraposición a rigideces doctrinarias.

Estos criterios son aplicables a métodos que se pueden clasificar a grandes rasgos como:

a) Tecnológicos: los métodos más adecuados conforme a los avances científicos y tecnológicos;

b) Económicos: los métodos más adecuados para economizar recursos escasos. Los juicios sobre este punto deben basarse en cálculos de costos en relación con el producto;

c) Sociales: los métodos más adecuados para evitar costos “sociales” indebidos y producir cambios saludables en los códigos de comportamiento social, cultural y legal, en lugar de una violación innecesaria de ellos;

d) Administrativos: los métodos más apropiados para movilizar recursos y refundir consideraciones tecnológicas, económicas y sociales, y

e) Generales: para lograr el debido equilibrio entre todos los anteriores.

La información sobre la metodología administrativa incluye datos sobre los métodos que se usan:

a) En los procesos generales de decisión y comunicación con respecto a planificación, ejecución y evaluación;

b) Para elevar la participación en estos procesos;

c) En los procesos específicos de preparación y administración de presupuestos y proyectos;

d) Para mejorar la capacidad para el trabajo en común de diversos especialistas, grupos u organizaciones;

- e) Para crear nuevos centros de decisión, dispersos y más vigorosos;
- f) Para alentar de diversos modos un desempeño eficiente;
- g) Para lograr apoyo al progreso económico y social y hacer frente a una inevitable oposición; y
- h) Para saber cuándo las metas o los programas son indeseables con el fin de cambiarlos o abandonarlos.

En lo que toca al núcleo de orientación central, deben considerarse especialmente los métodos que se emplean:

- a) En la "administración del mercado"⁸ como medio de desarrollar y aprovechar mercados y sistemas de precios para alcanzar objetivos públicos, y
- b) En las combinaciones específicas de descentralización y centralización que mejor se adapten al sector público.⁹

C. SELECCIÓN DE INDICADORES ESTRATÉGICOS

La misión primordial de las actividades de investigación, conceptuales, educativas y de intercambio de experiencias, es la de *ilustrar el gran número de variables involucradas en el rendimiento, la estructura y el medio de las organizaciones o de los sistemas más grandes*. Esto protege de evaluaciones excesivamente simplificadas o rutinarias, y puede mostrar algunas posibilidades de mejoramiento que de otro modo quizá pasarían indavertidas.

Nunca se puede obtener información *completa* sobre las condiciones anteriores y actuales de rendimiento de la estructura y del medio. Todo esfuerzo por obtenerla no sólo sería una pérdida de tiempo, sino que además tendría un efecto deprimente en la organización evaluada. Por lo tanto, la evaluación racional de la capacidad del rendimiento debe concentrarse en algunos *indicadores estratégicamente seleccionados*.

Los indicadores del rendimiento, la estructura y el medio no pueden elegirse conforme a normas abstractas preestablecidas. Tanto su selección como su interpretación deben hacerse *en el momento* por personas familiarizadas con las condiciones locales. No obstante, también pueden ayudar mucho a la evaluación otras personas menos sumidas en detalles, y familiarizadas con organizaciones o circunstancias similares.

Los distintos conceptos de rendimiento-estructura-medio, y los indicadores vinculados a ellos, permiten expresar de distintas maneras lo que *ha sucedido* y lo que *está sucediendo*. Asimismo, permiten exponer en lenguaje familiar o técnico, cualitativo o cuantitativo,

- a) Estimaciones de lo que *podría* ocurrir en el futuro;
- b) Una gama de posibilidades respecto a lo que *debería* ocurrir;

⁸ El concepto de la "administración del mercado" ayuda a que los planificadores se alejen de la "ilusión del *laissez-faire*" al intentar un mejor aprovechamiento de los mercados y de los incentivos precios-utilidades. Véase "Administración del mercado", *Administración de la planificación del desarrollo económico: principios y falacias*, op. cit., párrafos 100 a 103.

⁹ "Relaciones entre el centro, las regiones y los municipios", *ibid.*, párrafo 141.

c) Metas o secuencias de metas a los que podrían comprometerse distintos grupos, y

d) *Criterios* para juzgar el pasado y el presente, así como las potencialidades, alternativas y metas futuras.

En este memorándum exploratorio no hemos tratado de aplicar (y ni siquiera de ilustrar) el enfoque que se ha sugerido a situaciones concretas. La utilidad de los conceptos ofrecidos aquí dependerá en gran medida de la habilidad de quienes los apliquen (mejorándolos por el camino) a situaciones peculiares de diferentes países con diferentes medios, en diferentes etapas de desarrollo y con diferentes sistemas sociales, tradiciones y antecedentes culturales.

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

por *Stella Escobar Zapata**

INTRODUCCIÓN

La primera parte de esta monografía es una condensación del informe preparado por el doctor Aryeh Attir como asesor del Gobierno de Colombia en la Comisión de Reforma Administrativa en los años de 1958 a 1962. Las partes siguientes se refieren a los principales acontecimientos que se han producido en los años posteriores y a las perspectivas que contempla como marcos iniciales de trabajo la nueva reforma que se proyecta llevar a cabo en 1968.

Los asuntos consignados son análisis exhaustivos de los documentos y normas que se refieren a los trabajos desarrollados y que reposan en la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y experiencias de la autora como funcionario al servicio de la Oficina de Organización y Métodos de la Presidencia de Colombia, entidad encargada de la coordinación, de la ejecución y de la inspección de los trabajos realizados en este campo.

A. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. *Fundamentos básicos de la reforma administrativa*

A partir de 1950, el Gobierno Nacional consciente de la necesidad de una adecuación de la Administración Pública a las exigencias socioeconómicas que el desarrollo del país exigía, obtuvo del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, el patrocinio de una misión que adelantara un estudio sobre los problemas colombianos relacionados con la economía, la organización social, las reservas naturales, las condiciones demográficas y políticas y las estructuras del gobierno.

Esta misión fue dirigida por el profesor Lauchlin Currie, quien contó con la colaboración de un grupo de expertos colombianos. Del resultado de las investigaciones fue elaborado un programa de desarrollo para Colombia, en el cual se recomendaba de manera especial abocar una reforma administrativa como medio eficaz para lograr el desarrollo.

La misión recomendó además al gobierno, teniendo en cuenta la magnitud de las reformas a introducir, la composición de otra misión que

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.25.

emprendiera un análisis de la organización del gobierno y propiciara modificaciones principalmente en los campos de planeación, adopción de sistemas de administración científica y redistribución de funciones de la rama ejecutiva del poder público.

Basándose en las sugerencias de la misión Currie de 1950, el gobierno organizó otra, dirigida también por Lauchlin Currie, para estudiar la situación de la administración pública colombiana. El informe de esta misión, denominado *Reorganización de la rama ejecutiva del Gobierno de Colombia*, fue publicado en 1952, documento extenso en el cual se hace hincapié sobre la necesidad de las funciones centrales de planeamiento económico, organización presupuestaria, organización del servicio civil, y mejoramiento de los controles administrativos y de coordinación, así como la necesidad de una revisión de las organizaciones administrativas regionales y locales.

Las recomendaciones de las dos misiones bajo la rectoría de Currie, no tuvieron aplicación, debido a factores políticos.

En 1954, el gobierno insistió ante las Naciones Unidas para contar con asistencia técnica y continuar los estudios relacionados con la administración pública colombiana.

Como resultado de estas gestiones se creó la primera "Comisión para la Reforma de la Administración Pública", integrada por tres miembros y como ejecutores del programa se creó una Oficina de Organización y Métodos, dentro de la Dirección Nacional de Presupuesto, la cual contó con seis expertos de las Naciones Unidas y la asistencia de personal colombiano.

Los estudios de esta misión estuvieron encaminados a la reorganización de la Presidencia de la República, la clasificación de personal, el manejo de oficinas, la formación de ejecutivos y el adiestramiento para el servicio público.

Nuevas circunstancias políticas impidieron la aplicación de las recomendaciones.

En el período 1957-1958, el gobierno contrató otra misión francesa dirigida por el Reverendo Padre Louis Lebret para realizar un estudio sobre las condiciones del desarrollo. Esta misión realizó investigaciones fundamentales en el campo social y económico y produjo un informe titulado *Estudios sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*. Los puntos básicos del informe se relacionaban con problemas demográficos, distribución del ingreso nacional, problemas de salud, educación, vivienda, etc.

Entre las conclusiones principales de la misión Lebret, aparece la urgencia de una reforma administrativa como condición imperativa para un fomento coordinado.

En 1958 y bajo los auspicios del Frente Nacional, gobierno *de facto*, se inició en el país una gran transformación en el campo de la reforma administrativa.

Se creó la segunda Comisión para la Reforma Administrativa integrada por personal colombiano y expertos de las Naciones Unidas, la cual

contó con un apoyo efectivo del gobierno y con un deseo unánime del pueblo colombiano para lograr una revisión de sus estructuras administrativas factor decisivo para el éxito de los trabajos a adelantar.

El apoyo del gobierno a la reforma administrativa no fue simple coincidencia, sino el deseo de una restauración de las estructuras democráticas. El Congreso de la República promulgó una ley básica sobre reforma administrativa, y subsiguientemente se tomaron las medidas para ponerla en práctica.

El Presidente de la República, doctor Alberto Lleras, respaldó la iniciativa en este sentido, y todo el gobierno se convirtió en un colaborador eficiente para adelantar los estudios necesarios que permitieran convertir la administración pública colombiana en un instrumento de desarrollo.

2. Naturaleza y autorización de la reforma

En Congreso Nacional expidió la ley 19 del 26 de noviembre de 1958, norma que dispuso la reorganización de la administración pública.

En su artículo 1o. señala los términos de referencia que deben tenerse en cuenta para el desarrollo de los planes a seguir:

“La reorganización de la Administración Pública, de acuerdo con las normas de la presente ley tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.”

Dentro de las disposiciones de la ley se contemplaron otros aspectos importantes en relación con el funcionamiento de la Administración, tales como:

a) Creación de un Consejo Nacional de Política Económica y Planeación integrado por el Presidente de la República y cuatro Consejeros de los cuales dos serían designados por el Presidente, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes;

b) Creación del Departamento Administrativo de Planeación y servicios Técnicos con funciones para recoger y analizar la información sobre estudios económicos y para elaborar programas de desarrollo;

c) Creación de oficinas de planeación de los ministerios para la elaboración de los planes parciales;

d) Organización del servicio civil y de la carrera administrativa, para lo cual se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil y una Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina compuesta por cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República;

e) Creación de una sala consultiva especial dentro del Consejo de Estado, llamada Sala del Servicio Civil;

f) Creación de una oficina de organización y métodos;

g) Fomento de la enseñanza de la administración pública en las universidades;

- h) Descentralización de servicios en los gobiernos provinciales y locales;
- i) Fomento de la acción comunal;
- j) Suministro de asistencia técnica a los organismos públicos y a los gobiernos locales, y
- k) Reorganización de los sistemas sobre régimen catastral, etc.

Por medio de la misma ley se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para realizar las reformas del caso, y un plazo para llevarlas a cabo que expiraría en el mes de julio de 1960.

Es indudable que los términos de referencia contenidos en la ley 19 fueron determinados a base de las recomendaciones formuladas por las misiones de que se habló en otro lugar. Además, el país tenía conciencia de la necesidad de ciertos cambios en las estructuras gubernamentales y en los procedimientos de despacho. También influyeron los funcionarios que habían adquirido experiencias anteriores durante los trabajos realizados en cooperación con las misiones internacionales.

3. *Comisión de Reforma Administrativa*

En uso de las facultades concedidas por la ley 19 de 1958, se creó la Comisión de Reforma Administrativa compuesta por dos altos comisionados, los doctores Eustorgio Sarria y Gilberto Londoño, el primero tratadista de derecho público, profesor universitario y conocedor de la evolución de las instituciones públicas colombianas, y el segundo ingeniero, administrador de empresas, de gran experiencia administrativa y conocedor de problemas y técnicas del sector privado. Esta Comisión fue asistida por varios expertos de las Naciones Unidas entre los cuales se destacan por sus importantes contribuciones: Aryeh Attir, experto en Organización y Métodos; Sydney Lewis, en Administración General; Séamus Gaffney, en Administración de Personal; Mario Vieira D'Cunha en Entrenamiento en Administración Pública; Pedro Patrón Faura, en Administración de Personal; Anthon N. Groot, en Administración de Almacenes y Compras Gubernamentales; Nancy Gray, en Sistemas y Métodos Administrativos, y Alexander Fleming, en Máquinas y Equipos de Oficina.

La Comisión de Reforma Administrativa creó una Oficina de Organización y Métodos que sirvió de apoyo a sus trabajos en el campo del estudio y del análisis de la administración.

El personal de esta unidad fue seleccionado mediante un concurso abierto y recibió adiestramiento en organización y métodos. Así, la Comisión de Reforma Administrativa contó con la colaboración de veinte técnicos, quienes colaboraron bajo la rectoría del doctor Guillermo Bernal Correa, Director Ejecutivo de la Oficina de Organización y Métodos, y con la asesoría de los comisionados y de los técnicos extranjeros.

Una vez organizada internamente, la Comisión de Reforma Administrativa preparó un plan de trabajo que sirviera de guía a sus actuaciones inmediatas. Dentro de este plan se destacan los programas relativos al estudio de la situación real de los ministerios, departamentos administra-

tivos, establecimientos públicos, y demás organismos de la Rama Ejecutiva.

La investigación fue realizada por los técnicos y analistas de la Oficina de Organización y Métodos, recientemente organizada. Los datos recolectados fueron analizados siguiendo las siguientes pautas:

- a) Bases legales de los organismos públicos;
- b) Estructura formal;
- c) Organización del trabajo interno y distribución de funciones;
- d) Recursos fiscales y humanos;
- e) Métodos y sistemas aplicados en la operación;
- f) Sistemas de dirección, coordinación y control;
- g) Mecanismos aplicados a la formulación de planes y programas;
- h) Delegación de funciones;
- i) Descentralización de servicios;
- j) Relación con otras unidades.

Los análisis anteriores permitieron la preparación de un documento en el cual se puntualizaron las fallas más importantes, que en términos generales coincidieron en gran parte con las diagnósis presentadas por las misiones anteriores. Pueden resumirse así:

- a) Legislación excesiva, confusa y superpuesta para cada organismo;
- b) Falta de claridad en la distribución de los negocios a nivel ministerial;
- c) Anticuada estructura orgánica y falta de claridad en la determinación de las funciones de las unidades y de los cargos;
- d) Poca delegación de autoridad;
- e) Insuficiente planeamiento a corto y largo plazo;
- f) Ausencia de coordinación, excesiva cantidad de controles y poca eficiencia del mismo;
- g) Concentración geográfica de funciones.

En vista de este resultado, la Comisión sometió a la aprobación del Presidente de la República un plan de trabajo que comprendía los siguientes puntos:

- a) Estudio concreto de un Ministerio y elaboración de un Proyecto reorgánico que sirviera de partida para aplicar sus principios en todos los organismos de la Rama Ejecutiva, en cuanto fuere posible;
- b) Análisis de los proyectos elaborados anteriormente por expertos de la administración pública para aprovechar sus recomendaciones;
- c) Elaboración de estatutos orgánicos de los ministerios y departamentos administrativos;
- d) Estudios generales sobre sistemas y procedimientos en el manejo de oficinas públicas;
- e) Elaboración de un plan básico para la descentralización gradual de algunos servicios;
- f) Delegación de funciones del gobierno central en los gobiernos departamentales;
- g) Investigación de algunos servicios públicos de organismos departamentales y municipales;

h) Estudio de normas y procedimientos de control de los servicios descentralizados.

Aprobado el plan anterior, la Comisión acometió sus tareas siguiendo prioridades pero buscando cumplir el programa propuesto.

4. *Organismos centrales de la reforma*¹

Para llevar a cabo la reforma, el gobierno creó y reorganizó dependencias especiales. Algunas de ellas ya se han enunciado en relación con la ley 19 de 1958, pero para seguir una descripción lógica, conviene volver a enumerarlas siguiendo un orden casual y no de importancia. Son las siguientes:

- a) Organismos de Planeación Económico-social;
- b) Organismos para la Administración de Personal del Servicio Público;
- c) Comisión de Reforma Administrativa (Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública).

Puede decirse, sin exageración, que si algo se ha logrado en los últimos tres años en el campo de la reforma administrativa, esto se debe primordialmente a dichos organismos con sus respectivos consejos y comisiones. Asimismo se puede afirmar que el porvenir de la reforma, depende del desarrollo y de la eficiencia de estas mismas dependencias.

En cada uno de los organismos enunciados anteriormente trabajaron misiones técnicas de la CEPAL, de las Naciones Unidas, y expertos nacionales contratados directamente.

a) *Organismos de planeación*

En el período 1958 comenzó para la planeación colombiana una etapa más coherente y equilibrada en cuanto a la estructuración de sus organismos. La ley 19 de 1958, por medio de la cual se autorizó la reforma administrativa, señaló algunos campos para estos organismos. Creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, integrado por el Presidente de la República y cuatro consejeros, dos designados por el Jefe del Estado, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes. Este Consejo recibió facultades para el estudio y recomendación de la política económica.

La misma ley de 1958 creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, cuyo jefe tendría además el cargo de Secretario Ejecutivo del Consejo. El Departamento tuvo como función principal la de elaborar los planes de desarrollo para someterlos a la consideración del Consejo y del Gobierno.

También la ley 19 ordenó la creación de oficinas de planeación en los ministerios, departamentos administrativos y en los institutos y entidades semipúblicas, a juicio del gobierno con base en las necesidades específicas de cada uno de estos organismos. Como función principal estas oficinas

¹ Aryeh Attir, *La reforma administrativa en Colombia* (Naciones Unidas, documento TAO/COL/12/62).

recibieron las de preparar los planes parciales, el estudio de las inversiones públicas y la revisión y coordinación de los proyectos que deberían ser ejecutados por la entidad.

Haciendo uso de las facultades que la ley dio al Ejecutivo para la reforma administrativa, por medio de decretos-leyes se definió la organización interna del Departamento y se concretaron en forma más precisa las competencias entre el Consejo Nacional de Política y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Bajo esta estructura fue posible elaborar el primer programa general para Colombia denominado "Plan General de Desarrollo Económico y Social", tarea que realizó el Departamento Administrativo asesorado por una misión técnica de la CEPAL.

En esta misma época, por contrato celebrado entre el gobierno y el Banco de la República, fue creado un grupo de trabajo sobre proyectos específicos o estudios especiales, cuya función principal fue el examen de proyectos de información, colaborar con las entidades en la estructuración de sus proyectos específicos y asesorar al gobierno en la preparación de solicitudes de crédito externo.

La función de este grupo de trabajo se puede resumir como una promoción de proyectos específicos estructurados a fin de incrementar y aprovechar mejor el crédito externo. En 1963 por medio de decretos extraordinarios los organismos de planeación fueron modificados sustancialmente. Las bases fundamentales de estas reformas se señalaron en la sección anterior de este estudio.

b) *Organismos para la administración del personal del servicio público*

La reforma constitucional de 1957 determinó que la admisión del personal al servicio público debería hacerse siguiendo el sistema de méritos. La ley 19 de 1958 creó como organismos para esta actividad la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, denominación que se cambió por Comisión del Servicio Civil, y el Departamento Administrativo del Servicio Civil. El gobierno, con arreglo a las facultades dadas en la misma ley, organizó y reglamentó las funciones conforme a los siguientes principios:

Para la Comisión, funciones de cuerpo legislativo y tribunal de apelación para todos los aspectos relacionados con administración de personal y órgano administrativo de vigilancia del cumplimiento de las normas.

Al Departamento Administrativo del Servicio Civil se le señalaron como funciones principales la coordinación con las entidades públicas nacionales de los programas de adiestramiento, de reclutamiento y de registro y control de personal. La colaboración con las entidades oficiales en la organización del servicio civil con base en el sistema social y una asesoría en aspectos técnicos a la Comisión.

La misma ley de 1958, creó la Escuela de Administración Pública como un establecimiento de carácter universitario encargado de la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas de la administración pública y de la preparación y capacitación del personal que

requieren los servicios del estado, actividades que debían realizarse en colaboración con el Departamento Administrativo del Servicio Civil y las Jefaturas de Personal de las entidades públicas.

La labor más importante que realizó la Comisión Nacional del Servicio Civil fue la preparación de la norma reglamentaria del servicio civil y la carrera administrativa, el decreto 1732 de 1960, en el cual se establecieron las bases y los procedimientos detallados sobre clasificación de empleos, remuneración, selección, nombramientos, período de prueba, ascensos, traslados, calificaciones, retiros, sanciones disciplinarias y organización de las divisiones y comisiones de personal en los organismos administrativos.

Este decreto fue posteriormente reglamentado y adicionado por nuevas normas que establecieron nomenclaturas, escalas de salarios y algunos procedimientos de trabajo.

La Comisión ha dictado asimismo normas reglamentarias para selección y capacitación, organización de concursos, programas de adiestramiento y algunos sistemas para clasificación.

En la Escuela Superior de Administración Pública comenzaron a impartirse en febrero de 1961 cursos de adiestramiento y capacitación para el personal en servicio en las entidades oficiales y para la preparación de bachilleres en Ciencias Políticas y Administrativas a nivel universitario.

En 1963 la Escuela Superior de Administración Pública organizó cursos superiores sobre Administración Pública, Administración Social y Estudios Internacionales.

c) Organismos de reforma administrativa

En febrero, conforme a la ley 19 de 1963, se creó la Comisión de Reforma Administrativa dependiente directamente de la Presidencia de la República y en la misma forma se señalaron las siguientes funciones generales: formular reglamentaciones sobre distribución de los negocios públicos según afinidades entre los distintos ministerios, departamentos administrativos u organismos descentralizados; sugerir sistemas de distribución de funciones para los empleos de la administración pública y métodos de trabajo que garanticen la eficiencia de la prestación de los servicios públicos; simplificar procedimientos de trabajo, y preparar reglamentaciones tendientes a descentralizar geográficamente la prestación de los servicios públicos sin mengua de la unidad de objetivos y métodos.

En esta misma forma se señaló que la Oficina de Organización y Métodos y Clasificación de Empleos y Remuneraciones que funcionaba desde 1957 como una Oficina de la Dirección de Presupuesto pasara a depender de la Comisión de Reforma Administrativa y se le señaló como función básica la de asesorar a la comisión en sus labores de estudios y en la implantación de los sistemas de trabajo adoptados por el gobierno.

En esta forma muchos de los esfuerzos esporádicos y modestos que en

el campo de organización administrativa se habían adelantado en los años anteriores quedaron sustituidos por un movimiento dinámico y ambicioso, la reforma total de la estructura del gobierno y sus métodos de trabajo.

Durante los años de 1959-60, la Oficina de Organización y Métodos participó en forma efectiva en los análisis y estudios para la reorganización de las dependencias gubernamentales, los que posteriormente se convirtieron en las normas reorgánicas de la Refoma Administrativa.

En marzo de 1960, la Comisión de Reforma Administrativa se convirtió en la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública (decreto 550), dependiente de la Presidencia de la República.

Las funciones de la Comisión se ampliaron al convertirse en Secretaría y pueden resumirse en tres grandes áreas:

a) Hacer estudios tendientes a asegurar la mejor organización y el más eficiente funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público y velar por el cumplimiento de la reforma;

b) Proponer el número de cargos para las dependencias oficiales, y

c) Inspeccionar permanentemente todos los organismos oficiales, así como dar normas y asesorar a las Secciones de Organización y Métodos para su correcto funcionamiento.

El párrafo del artículo 2o. que señala las funciones anteriormente enunciadas, de gran importancia, dice así:

“Los planes o proyectos de reorganización general o parcial de los Ministerios, Departamentos Administrativos o Establecimientos Públicos serán sometidos en su etapa inicial a la Secretaría General de Organización e Inspección de la Administración Pública para revisión y concepto. Los contratos que se proyecte celebrar para este efecto, deberán contar con el previo concepto favorable de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.”

La Oficina de Organización y Métodos continuó funcionando como una dependencia de la Secretaría de Organización con una estructuración interna que le señaló dos Divisiones: de Organización Administrativa y de Métodos de Trabajo y a cada una de éstas, dos secciones como unidades de tercer nivel. El personal de la oficina de Organización y Métodos fue aumentado hasta llegar a 30 técnicos y 18 auxiliares; en la reforma de 1960 se organizaron secciones y oficinas de organización y métodos en seis ministerios, las cuales quedaron dependiendo funcionalmente de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, y administrativamente del organismo respectivo. Inicialmente se desarrolló un trabajo intensivo en estrecha colaboración entre la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y las oficinas de organización y métodos, actividad que fue debilitándose en los años posteriores debido a la mala selección del personal de las oficinas de los ministerios y a la poca aceptación que sus recomendaciones tenían en los directivos de los mismos.

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública prácticamente se convirtió en un eje central para la aplicación de la reforma. Su posición quedó bien establecida y sus asesorías han contado siempre con un respaldo dinámico y resultados eficientes.

d) *Coordinación entre los organismos centrales de la reforma*

Los tres organismos más relacionados entre sí son el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, ya que era obvio que el éxito de cada uno dependía en parte de los trabajos adelantados por los otros: "La organización administrativa sin personal apropiado era, en la misma forma, inefectiva como lo es el personal nombrado en situación de anarquía administrativa. La selección y la administración del personal necesitaban como base para sus programas una estructura racionalmente formada y funciones claramente definidas. Por otra parte, la organización de los sistemas de trabajo tienen que ajustarse a la calidad del personal disponible." (Attir.)

Como un fortalecimiento de la coordinación entre los organismos de la reforma se creó en 1961 un Comité de Ordenación de la Administración Pública integrado por cuatro miembros: el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Secretario de Organización e Inspección de la Administración Pública y el Director de la Escuela Superior de Administración Pública. Entre las funciones principales del Comité se pueden señalar: información recíproca, planeamiento de proyectos conjuntos, colaboración entre programas de interés común, publicaciones y coordinación de la asistencia técnica. Dicho Comité trabajó en forma efectiva en los primeros meses de su creación, pero su esfuerzo fue decayendo poco a poco hasta convertirse en inoperante.

B. PROGRAMACIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA

1. *Los problemas*

Muy acertadamente anotó en su informe el doctor Attir que en todos los estudios realizados para el mejoramiento de la administración pública las misiones de expertos que desde 1950 trabajaron en Colombia han tomado como punto de partida, al definir los problemas, las deficiencias de la actual administración. Del análisis exhaustivo de estos informes se puede concluir que la diagnosis y las sugerencias coinciden o muestran similitudes en todos los casos.

A continuación se anotarán algunas de las conclusiones a que se llegó en el estudio específico de la reforma en los años 1950 a 1960 y en los anteriores.

a) *Planeamiento*

Esta función aparece en todas las etapas de un proceso administrativo. En el caso de una organización gubernamental se efectúa ante un plan nacional de desarrollo el cual sólo puede ser preparado por un organismo central que concentre los datos y proyecte el documento final y con base en éste, sean preparados por cada dependencia los planes parciales a ser

realizados por cada una de éstas con base en programas detallados. En Colombia el artículo 76 de la Constitución Nacional da la base legal para todo planeamiento de actividades del gobierno: "Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o construirse.

A partir de 1931, cuando la ley 23 creó el Consejo para la Economía Nacional, se empezaron a manifestar los primeros vestigios de algo similar a un planeamiento a nivel nacional en Colombia y desde esta fecha, por cambio de denominación o por nuevas asignaciones de funciones, se fue reestructurando este organismo hasta llegar en 1958 a la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Durante el período anteriormente anotado, los obstáculos y deficiencias encontradas por esta institución pueden resumirse así: falta de una política del gobierno claramente declarada en el campo de las finanzas y la economía pública; carencia de un programa integral y a largo plazo para el fomento económico y social; falta de apoyo por parte del gobierno; exceso de centralización, y dificultades administrativas internas.

En los niveles ministerial, departamental y municipal se prepararon durante este lapso muchos planes de desarrollo pero sin seguir un planeamiento sistemático ni una coordinación entre sí. Casi todos estos planes individuales adolecieron de la falta de programas de trabajo. No se tenían cálculos exactos de necesidades ni se analizaban los recursos y no se señalaban adecuadamente los plazos.

Las consideraciones anteriores trajeron como consecuencia que el planeamiento fuera más de adivinanza que de operación técnica; que los cambios y modificaciones no obedecieran a estudios o investigaciones previas, y que en muchos casos la ejecución se suspendiera ante la primera dificultad imprevista y no se continuara.

b) *Personal*

Como en el caso anterior del planeamiento, la idea del servicio civil no era desconocida por el gobierno. En 1938 fue sancionada la ley 135 con el objeto de asegurar el carácter apolítico del servicio y la creación de la carrera administrativa, y se creó el Consejo Nacional de Administración y Disciplina. Para el cabal cumplimiento de esta norma faltó el apoyo del gobierno y un detallado programa para su aplicación. Poco tiempo después el Consejo dejó de funcionar y el plan pasó al olvido. La única actividad de importancia fue admitir algo más de 1 500 empleados en la carrera administrativa y alguna reglamentación sobre las aplicaciones y deberes del funcionario.

La administración de personal continuó con el sistema antiguo, al cual se pueden anotar las siguientes deficiencias: favoritismo político en los nombramientos y en los ascensos, elevado porcentaje en la rotación de empleados, falta de entrenamiento y adiestramiento, falta de un sistema de clasificación y bajas remuneraciones y falta de un estatuto de derechos y deberes de los empleados.

Como consecuencia, los empleados públicos de todos los niveles jerárquicos eran ineficientes, incompetentes y muy inestables en la mayoría de los casos.

c) *Distribución de funciones*

En un sistema gubernamental moderno la distribución de funciones en forma racional es muy compleja. La intercomunicación e interdependencia hace casi imposible el evitar ciertas duplicaciones o superposiciones de trabajo y si a estas dificultades se anota el factor político que juega cuando se llega a la distribución entre los grupos, por la utilidad que puede ofrecer el poder, el trabajo se hace cada vez más complejo. Pero a pesar de estas limitaciones, un análisis superficial de la organización de los ministerios y departamentos administrativos en Colombia mostraría claramente que la distribución puede ser discutible y modificable.

A continuación se anotan algunos apartes del informe sobre la reforma administrativa presentado por el experto Aryeh Attir en diciembre de 1962, en el que se hace un análisis de la problemática en este campo.

i) *Oficina del presidente.* A un sistema presidencial de gobierno corresponde a la oficina del presidente una terminante concentración de autoridad y la necesidad de un mecanismo de coordinación eficiente.

La oficina del presidente era tal vez el eslabón más débil en la cadena de dependencias gubernamentales: abandonados cantidad de documentos para firmar; personas nacionales y extranjeras que esperaban ser recibidas por él y para asuntos de poca importancia; poca información fidedigna e insuficiente y casi ningún instrumento de planeamiento, control y coordinación de las actividades gubernamentales; dos problemas inmediatos que esperaban solución: aligerar el peso de la rutina del trabajo y proporcionar información y asesoramiento para toma de decisiones importantes.

ii) *Comercio e industria.* El país tradicionalmente agrícola ha mostrado en las últimas décadas un desarrollo comercial e industrial, cambio que no estaba acompañado de la correspondiente orientación y redistribución de funciones dentro del gobierno.

En los años anteriores a la reforma de 1960 la competencia en este campo estaba dividida entre los Ministerios de Hacienda (control sobre importaciones), Fomento (control de precios) y Minas y Petróleo, encargado de la industria que su nombre indica. Además algunas agencias autónomas o privadas como la Empresa Colombiana de Petróleo, el Instituto de Fomento Industrial, el Instituto Nacional de Abastecimientos, la Federación Nacional de Cafeteros, controlaban algunos campos especializados.

Lo anterior mostraba claramente que el Ministerio de Fomento, teóricamente el más indicado para concentrar estas actividades, no tenía competencia para hacerlo y además era el más pequeño y débil.

iii) *Transporte.* Campo de vital importancia para una economía mostraba también una mala distribución de funciones: el control del transporte aéreo correspondía al Ministerio de Guerra; el del transporte por

carretera estaba bajo la dependencia del Ministerio de Fomento; el férreo era atendido por un organismo autónomo; y el fluvial estaba bajo el control del Ministerio de Obras Públicas, organismo que tenía a su vez la construcción de carreteras. No existía ninguna coordinación entre estos institutos, faltaba una política unificada y un programa específico de fomento.

En este campo surgió algunas veces la idea de crear un Ministerio o Departamento de Transporte, pero no llegó a cristalizar.

iv) *Vivienda*. El aumento de la población y la migración del campo a las ciudades ha creado a Colombia uno de los mayores problemas en el campo de la vivienda para clases media y baja.

Tres grandes instituciones financieras atendían las necesidades de vivienda: Caja de Crédito Agrario, Instituto de Crédito Territorial y Banco Central Hipotecario, pero no se anotaba ningún planeamiento común ni una coordinación entre estos organismos y el gobierno nacional, ni tenían los medios ya que a ninguno de los ministerios estaba adscrita la vivienda entre sus funciones.

v) *Asistencia social*. El artículo 19 de la Constitución prevé la obligación de prestar asistencia social.

En la distribución de funciones esta obligación correspondía al Ministerio de Salud Pública, pero en la práctica la ejecución estaba en manos principalmente de las instituciones departamentales de beneficencia, de la iglesia católica y de organizaciones semipúblicas y privadas. Sin embargo, los recursos de estas organizaciones están lejos de satisfacer las necesidades del país, con su elevado porcentaje de gente afectada por la pobreza. Todo requeriría la orientación y coordinación del gobierno.

vi) *Distribución interna de funciones*. Además de la distribución de funciones en las diferentes agencias gubernamentales existía el problema de una división racional del trabajo en cada una de ellas.

El cuadro corriente de una estructura ministerial era el de un Ministro y un Secretario General en la parte directiva; una larga serie de unidades técnicas con una composición jerárquica confusa y con una nomenclatura inconsistente (no estandarizada), y algunas dependencias administrativas que desempeñaban en forma rutinaria actividades tales como pagos, contabilidad elemental, archivo, mecanografía, mantenimiento y otras. No existían unidades especiales para planeamiento y otras funciones asesoras; las unidades técnicas estaban ocupadas en varias actividades administrativas, como manejo de personal y compras; y de las operaciones en el campo se responsabilizan los mismos funcionarios de la Oficina Central, que se supone debían elaborar las normas, procedimientos y programas. Como resultado de este sistema de distribución de trabajo, predominaban los asuntos urgentes y las operaciones cotidianas en tanto que las funciones técnicas normativas quedaban descuidadas. Por otra parte, las operaciones en el campo no podían ser sistemáticamente realizadas pues carecían de la orientación autorizada y técnica de las oficinas principales. Asimismo las actividades administrativas, condenadas

a la improvisación y a la dilación, estaban en manos de todos sin una cabeza competente que impartiera instrucciones o asesoramiento.

La falta de una división racional y clara de funciones dentro de los ministerios motivaba, por supuesto, muchas duplicaciones y superposiciones de trabajo. Desafortunadamente, no existían instrumentos de coordinación para remediar esta situación, y el resultado fue una pugna constante de competencia y confusión en perjuicio del público y del gobierno mismo.

d) *Centralización y concentración de autoridad*

La centralización (en el campo de la administración pública) podría considerarse como el sistema en el cual toda la autoridad está en manos del gobierno central o nacional, sin ninguna (o sin mucha) delegación a las autoridades locales. La concentración de autoridad es una situación parecida a la anterior, pero dentro de la misma organización; en este caso la dirección no delega sus facultades en los niveles más bajos de la jerarquía o en las oficinas seccionales. Por tener diferentes antecedentes legales e históricos, los dos sistemas se considerarán separadamente en este informe.

i) *Centralización.* De acuerdo con la Constitución, Colombia es una república unitaria y su territorio está dividido en departamentos y municipios (además existen las intendencias y comisarías que son regiones menos desarrolladas, y el Distrito Especial de Bogotá). No obstante el texto constitucional, los vestigios del sistema federal anterior están todavía latentes y los departamentos guardan celosamente cualquier residuo de su independencia. La Constitución les permite independencia para la administración de sus “asuntos seccionales” (artículo 182). Por otra parte, el artículo 7 de la Constitución permite la descentralización de ciertos negocios como la administración fiscal o militar, la educación y promoción de la economía nacional, sin que tenga que ver esto con la jurisdicción de los departamentos. El gobernador de cada departamento es, al mismo tiempo, agente del gobierno central y jefe de administración regional. Lo último se aplica igualmente a los municipios, en los cuales el alcalde es el agente del gobernador y jefe de la administración municipal.

En la práctica, la autonomía de los departamentos y los municipios es mucho más limitada de lo que aparece en las disposiciones legales.

ii) *Concentración de autoridad.* En forma similar a la centralización que regía en las relaciones entre el gobierno central y el local, había muy poca delegación dentro de cada ministerio, y prácticamente toda la autoridad estaba concentrada en manos del ministro o de algunos de sus más cercanos colaboradores. La poca autoridad delegada al segundo y tercer nivel de jerarquía era a su vez celosamente guardada por los respectivos funcionarios, quienes no permitían ninguna otra delegación. Nuevamente, el argumento principal era la incompetencia de los subordinados, es decir, para el ministro, el secretario general o el jefe de sección, aquéllos no eran dignos de toda su confianza para recibir amplia delegación; para el secretario general, los jefes de división eran incompetentes, y en opinión

de los jefes de división, los de sección no eran lo bastante capaces y responsables para atribuirles alguna autoridad.

Sin tener en cuenta lo ridículo de su actitud, después de ser ascendido al rango de jefe, un auxiliar obraba con sus subordinados en la misma forma que lo habían hecho con él, desconfiando de los que hasta hacía pocos días eran sus colegas y tratando de defender el control sobre la autoridad que acababan de conferirle.

Resultado de esta concentración de autoridad, así como de la centralización, eran procedimientos demasiado largos, un creciente recargo de trabajos pendientes, “cuellos de botella” (entorpecimiento del trabajo), falta de responsabilidad por parte de los subordinados y, consecuentemente, una inmensa pérdida para toda la economía nacional.

e) *Coordinación*

La falta de una clasificación de los principios administrativos de acuerdo con su dificultad de aplicación no mostraba claramente la necesidad de una coordinación, la que casi en todas las actividades administrativas estaba ausente. Más grave aún era la problemática de duplicación y superposición o descuido de funciones.

Existen razones específicas de que la coordinación fuese difícil de realizar antes de la reforma administrativa. He aquí algunas: divisiones complicadas de trabajo entre ministerios y departamentos administrativos; institutos autónomos o semioficiales que atendían servicios indispensables para el público por transferencia de los ministerios o departamentos administrativos dirigidos por juntas que en algunos casos descuidaban la coordinación y ejecutaban funciones paralelas; falta de instrumentos de coordinación, pues estaban totalmente descuidadas las herramientas e instrumentos como la comunicación, los comités, seminarios, etc.; espíritu de individualismo que se opone totalmente a la coordinación, ya que muchos empleados prefieren regirse estrictamente por la lista formal que se han trazado de sus deberes, aislándose del resto de la organización.

f) *Controles*

Se puede decir que los controles en el Gobierno de Colombia eran al mismo tiempo exagerados e insuficientes, y en ciertos casos ineficientes. En algunos aspectos tradicionalistas se han desarrollado mucho y en otros se han limitado a operaciones rudimentarias, pero sus normas modernas eran totalmente desconocidas.

i) *Control fiscal*. De acuerdo con el artículo 59 de la Constitución, corresponde a la Contraloría la vigilancia de la gestión fiscal. A pesar de los dobles y triples controles —previo, perceptivo y posterior—, no se habían evitado las irregularidades en el manejo de los fondos públicos, pero se hacía cada vez más lenta la operación gubernamental llegando en algunos casos a duplicaciones exageradas.

ii) *Control presupuestal*. El problema surgía por ser el control legislativo (fiscal) demasiado fuerte y el control administrativo débil. La dificultad de este último se presentaba por la excesiva centralización en la

Dirección del Presupuesto y Contabilidad en los ministerios y departamentos administrativos.

iii) *Control de la eficiencia y de la economía.* Tanto la Contraloría como los ministerios o departamentos administrativos carecían de medios para controlar la eficiencia y economía en las operaciones gubernamentales.

iv) *Informes.* Como instrumentos de control, los informes no eran efectivamente utilizados por una ausencia total de sistemas y reglamentos claros para su preparación y análisis. En la mayoría de los casos, cuando los informes se presentaban, pasaban a ser almacenados sin ninguna utilización.

v) *Otros controles.* El control de producción era desconocido totalmente en las actividades públicas y el de personal se descuidaba en la mayoría de los casos.

g) *Sistemas y procedimientos*

Los sistemas y procedimientos, con frecuencia deficientes, debido quizá a las fallas antes anotadas, a la falta de revisión y simplificación periódica y a la aceptación continua de hábitos administrativos de trabajo, han creado en las administraciones lentitud, negligencia y continuas reclamaciones del público.

En tales circunstancias no es raro encontrar sistemas obsoletos y procedimientos complicados.

2. *El desarrollo de la reforma administrativa 1958-60*

Esta síntesis de la reforma administrativa a partir del año 1958 se iniciará con la ley 19 de 1958 por ser esta norma, además de una autorización para asegurar algunas medidas administrativas, un programa de gobierno que dio comienzo a un movimiento de transformación todavía en marcha, como se ve de los objetivos de dicha ley, consignados en su artículo 1º: "...asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley, la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo".

Para la realización de tales objetivos, la misma ley creó organismos centrales de planeación, administración de personal y adiestramiento de personal, de todos los cuales se habló en la parte introductoria de este trabajo. Además de ellos, el Ejecutivo creó la Comisión de Reforma Administrativa como unidad operativa y de coordinación de los trabajos a realizar.

La Comisión, basándose en los problemas que se señalaron anterior-

mente y con investigaciones directas realizadas en los organismos de la rama ejecutiva, vio la necesidad de definir una norma general que diera los delineamientos básicos para la restructuración de la administración pública, norma que recibió su sanción legal en el decreto 550 de 1960. En uno de sus artículos se explica claramente que este estatuto debe servir como pauta general y no como pauta obligatoria, ya que la administración debe regirse por condiciones variables y factores diversos.

El decreto conservó la tradicional distribución de los organismos administrativos en la siguiente forma:

a) Nivel nacional: Presidencia de la República, ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos;

b) Nivel local: departamentos y municipios.

Señaló además algunas competencias para cada uno de ellos, la que se transcribe del informe del Dr. Attir en la forma siguiente:

“Los problemas en el nivel nacional se presentaron en las relaciones entre los ministerios y departamentos administrativos por un lado y los establecimientos públicos por el otro.

“El problema consistió en la tendencia creciente de los establecimientos públicos a independizarse totalmente de la tutela de los ministerios y departamentos administrativos, ocasionando la casi total ausencia de coordinación entre dichos organismos, no sólo en la política general sino también en la ejecución de programas, y presentando duplicaciones y contradicciones verdaderamente deplorables. El decreto 550 estableció claramente, a este respecto, lo siguiente (véase artículo 6°):

«Los ministros y jefes de departamentos administrativos son jefes superiores de la Administración y ejercen bajo su propia responsabilidad las funciones que el Presidente de la República les delegue de conformidad con el artículo 135 de la Constitución. En consecuencia, corresponde a ellos, de acuerdo con el Presidente de la República, la adopción de la política o planes de acción en los servicios a su cargo.

«A los establecimientos públicos y demás entidades con autonomía administrativa sólo les compete, dentro de sus posibilidades técnicas o fiscales, el cumplimiento o desarrollo de los planes adoptados por el gobierno.»”

En las relaciones entre los ministerios y departamentos administrativos y las autoridades locales (departamentos y municipios) se presentó el problema opuesto. Aquí los organismos nacionales tenían en la práctica todo el poder en sus manos, dejando muy poca iniciativa para los departamentos y los municipios... Para distribuir en forma más apropiada las funciones y para cumplir con el objetivo de la descentralización administrativa, el decreto 550 ordenó lo siguiente:

a) Los ministerios y departamentos administrativos se encargarán de la planeación en su respectivo ramo, de las funciones normativas, del pago de los gastos que correspondan a la nación y del control técnico y administrativo;

b) Los departamentos ejercerán la función administrativa o sea, la gestión general de todos los servicios dentro de sus respectivos territorios, tomando a su cargo el manejo directo de aquellos organismos cuya magnitud así lo requiere;

c) Los municipios o distritos municipales ejercerán la función ejecutiva, o sea la realización diaria de los programas dentro de sus respectivos

territorios, tomando a su cargo el manejo directo de aquellos organismos cuyas actividades tengan carácter local;

d) A los distritos municipales de mayor desarrollo podrá corresponderle también la función de administración; según lo disponga el respectivo ministro o jefe de departamento administrativo.

Una vez establecidas las normas generales, la Comisión de Reforma Administrativa procedió a estudiar la situación actual en la división de trabajo entre los ministerios y departamentos administrativos con el objeto principal de recomendar una reorganización racional. El momento era oportuno (principios del año 1961) porque el Presidente de la República intentaba reorganizar su gabinete y los resultados del estudio podrían servirle en sus consideraciones.

El fundamento legal lo proporcionó la ley 19, ya tantas veces mencionada y las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente para reorganizar los organismos oficiales. Desarrollando y ampliando las normas establecidas en el decreto 550, la Comisión de Reforma Administrativa definió algunos principios-guías para asegurar el hecho de que los organismos oficiales fueran instrumentos adecuados para realizar el plan nacional. Aplicando las guías al estudio, la Comisión sugirió tomar una o más de las siguientes medidas:

- 1) Crear organismos nuevos para la ejecución de las leyes;
- 2) Ajustar los organismos ya existentes para que correspondieran a la intención del legislador;
- 3) Revisar las disposiciones legales como también sus instrumentos de ejecución para acomodarlos a las exigencias de la realidad nacional;
- 4) Propiciar la expedición de nuevas disposiciones legales que crearan los organismos necesarios para la prestación de servicios hasta entonces no previstos;
- 5) Adscribir los servicios, negocios y funciones a cada organismo en grupos homogéneos o afines;
- 6) Eliminar duplicaciones innecesarias;
- 7) Crear organismos centrales de asesoría y coordinación;
- 8) Aplicar la descentralización administrativa;
- 9) Centralizar algunos servicios generales;
- 10) Vincular los establecimientos públicos más estrechamente con los ministerios y departamentos administrativos.

Con las guías anteriores se elaboró un proyecto de nueva distribución de negocios entre los ministerios y departamentos administrativos cuyas características principales eran las siguientes:

Presidencia de la República. Era idea de la Comisión de Reforma Administrativa que "la Presidencia, como el organismo central de más alta categoría en la rama ejecutiva del poder público, debe desempeñar el papel de planeación, coordinación y control de los asuntos gubernamentales y contar con un 'Estado Mayor' compuesto de planeación económica, programación presupuestal y planeación administrativa". Sin embargo, consideraciones prácticas influyeron para que se adscribiera momentáneamente a la Presidencia únicamente la última de las tres funciones.

Ministerio del Interior. Cambiando el nombre del Ministerio de Gobierno por el de Interior, se sugirió adscribirle a este despacho la Policía Nacional y el Servicio de Inteligencia Colombiano (el segundo como parte integrante de la primera), el registro del estado civil y la organización electoral (esto último en lo que se refiere a la elaboración y mantenimiento de los censos electorales y a la vigilancia de las elecciones).

Ministerio de Relaciones. No se sugirieron cambios sustanciales.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Comisión de Reforma Administrativa consideró que la programación presupuestal debe ser responsabilidad de una dependencia de la Presidencia de la República. En este caso, el Ministerio de Hacienda podría retener la contabilización de la ejecución presupuestal. Por el momento, teniendo en cuenta razones prácticas, la Comisión mantuvo la Dirección Nacional del Presupuesto como parte integrante del Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Defensa. Los cambios más importantes que se sugirieron, además del nombre (Defensa en remplazo de Guerra), fueron los referentes a la policía y a la aeronáutica civil. Se insinuó transferir la policía nacional al Ministerio del Interior y la aeronáutica civil a un nuevo Ministerio de Vías y Transportes.

Ministerio de Protección Social. La Comisión consideró que el actual Ministerio de Justicia debería llamarse Ministerio de Protección Social y que los negocios deberían ser: el régimen carcelario, la rehabilitación de delincuentes, la corrección de menores, la prevención del delito, la asistencia administrativa a la rama jurisdiccional y al ministerio público, el servicio de notariado y registro y la vigilancia de las entidades de utilidad común.

Ministerio de Salud y Asistencia Pública. Los negocios correspondientes a este ministerio fueron objeto de un estudio especial de la Comisión, como ministerio piloto, y las recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo de Ministros.

Ministerio de Educación y Cultura. En la denominación se agregó “y Cultura” para destacar esta parte de los asuntos a su cuidado. Se recomendó trasladar la Acción Comunal a la Presidencia y fortalecer el papel que juega el Ministerio en cuanto a educación superior y a promoción científica.

Ministerio del Trabajo. En opinión de la Comisión corresponde a este ministerio, además de los negocios que tenía tradicionalmente, el planeamiento ocupacional (a base de los estudios sobre las necesidades del país en mano de obra), el incremento de la productividad y la mayor vigilancia de los servicios de seguridad social.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. Además de la ampliación del nombre del ministerio, agregando “y Ganadería”, lo más importante era la división de funciones sobre el ministerio y la Caja de Crédito Agrario. La Comisión sugirió que esta última robusteciese su enfoque original, de un instituto de crédito, prescindiendo de funciones tales como adquisición o construcción de vivienda rural, investigación agrícola y campañas contra las plagas y enfermedades. El ministerio, por su parte, tendría que con-

centrarse principalmente en la investigación y fomento de la producción agrícola, parcelación, colonización y conservación de recursos naturales.

Ministerio de Industria y Comercio. Ya se han mencionado las deficiencias en la atención prestada a la industria y al comercio por la dispersión de tales facultades entre muchos organismos oficiales. La Comisión sugirió que los actuales Ministerios de Fomento y de Minas y Petróleos fueran sustituidos por un nuevo Ministerio de Industria y Comercio, con las funciones principales de estimular, promover y desarrollar las industrias extractiva y transformativa, el comercio interior, el comercio exterior y el turismo.

Ministerio de Fomento Municipal y Vivienda. Algunos servicios municipales estaban a cargo de varios institutos descentralizados sin que el gobierno tuviera un control suficiente sobre ellos. Los servicios en cuestión eran principalmente acueductos, alcantarillado, plantas eléctricas y vivienda. Se sugirió crear un Ministerio de Fomento Municipal y Vivienda para la planeación general de dichos servicios y para la coordinación y control de los organismos especializados que se encargarían de la programación detallada y de la ejecución de las obras.

Ministerio de Comunicaciones. En relación con este ministerio se observaron dos problemas: la duplicación con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y la falta de control efectivo sobre los servicios de correo aéreo, actualmente contratados con la Compañía Avianca. La Comisión sugirió que la Empresa Nacional de Telecomunicaciones se subordinara a la planeación y dirección general del ministerio y que tratara de eliminar la duplicación existente. En lo referente a correo aéreo se abstuvo de proponer cambios por falta de elementos de juicio y sugirió únicamente que se estudiara a fondo el problema antes de tomar una decisión final.

Ministerio de Vías y Transportes. Los servicios de vías y transportes muestran gran afinidad y merecen un organismo central para su control en lugar de la dispersión de autoridad que actualmente rige en este campo. La propuesta de la Comisión era crear un Ministerio de Vías y Transportes, con las funciones del actual Ministerio de Obras Públicas (excepto la construcción y administración de edificios nacionales) y adscribirle además la planeación, reglamentación y control de los distintos medios de transporte (automotor, férreo, aéreo, marítimo, fluvial y por oleoducto).

Los departamentos administrativos. No hay disposiciones legales que definan claramente la naturaleza de los departamentos administrativos y que delimiten los campos de actividad entre ellos y los ministerios. Sin embargo, en forma general y según la tradición colombiana, podría decirse que en los ministerios se tramitan negocios de carácter político como defensa, orden público y relaciones exteriores, o aquellos asuntos socioeconómicos que por su trascendencia nacional merecen la mayor atención del gobierno, como educación, salud y agricultura, mientras que los departamentos administrativos están siendo destinados a servicios técnicos especializados que no requieren la atención continua del gabi-

nete ejecutivo o la presentación directa ante el Congreso, como la estadística.

La Comisión sugirió dos cambios importantes en el campo de los departamentos administrativos: la incorporación del Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC) al Ministerio del Interior y la creación del Departamento Administrativo de Servicios Generales. A este último adscribió las siguientes funciones: administración de edificios nacionales, publicaciones, suministros, garajes y talleres oficiales.

Establecimientos públicos. La Comisión no tenía suficientes elementos de juicio para redistribuir los negocios entre los establecimientos públicos y los ministerios y departamentos administrativos y eliminar cualquier duplicación. De ahí que se limitase a adscribir los establecimientos públicos más importantes a los ministerios correspondientes sin definir la forma exacta de la vinculación con ellos. Así, por ejemplo, quedaron adscritos al Ministerio de Agricultura, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero; al Ministerio de Fomento, el Instituto de Crédito Territorial, etc.

El decreto 550, en su artículo 6º, señala que “a los establecimientos públicos y demás entidades con autonomía administrativa sólo les compete, dentro de sus posibilidades técnicas o fiscales, el cumplimiento o desarrollo de los planes adoptados por el gobierno” y en el mismo artículo, al señalar la integración de la rama ejecutiva del poder público, los cataloga como organismos de ésta.

En la etapa de la información antes de 1960, la Comisión de Reforma Administrativa realizó varios estudios sobre la organización y funcionamiento de siete establecimientos públicos y llegó a determinar algunos principios para la organización de estas entidades, a saber: desarrollo gradual, descentralización administrativa, planeación y programación, distribución del trabajo y relaciones con los ministerios, departamentos administrativos y otros establecimientos públicos

La distribución ordenada. El estudio anterior fue sometido al Presidente de la República y aunque, por razones diversas, el gobierno no lo aprobó en bloque, sí fueron recomendados algunos principios para incluirlos en la redacción de los decretos orgánicos de cada entidad.

En el informe del señor Attir se desarrollan detalladamente cada uno de estos principios.

Sistemas y procedimientos. La Comisión de Reforma Administrativa no llevó a cabo un estudio completo de sistemas y procedimientos por ser muy limitado el término de dos años y porque era necesario contar antes con la nueva distribución de funciones, pero sí inició algunos análisis con respecto a suministros y almacenes, contratos, administración de impuestos, sistemas de archivo y control, entre otros, y dejó a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública la continuación de este estudio en forma sistemática y a base de prioridades.

3. Conclusiones

La implantación total de la organización administrativa ordenada en los decretos de 1960 se inició con gran interés por parte de los ejecutivos para su implantación, pero tal vez por el apresuramiento en la aplicación total, la evaluación que la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública hizo un año después, mostró las siguientes fallas y demoras en su aplicación: "la inoperancia de algunas unidades de planeación, la falta de programas a largo plazo, la no existencia de normas y reglamentos en cada campo de trabajo, la tendencia de los comités de coordinación a convertirse en juntas con poderes decisorios, la preponderancia de los asuntos administrativos y ejecutivos en las unidades técnicas, la poca delegación de autoridad, etc. Las fallas no siempre fueron imputables a los funcionarios de los organismos administrativos. Incidieron en ellas factores tales como el desconocimiento de la filosofía de la reforma por parte de algunos ministros, vaguedad en la redacción de ciertas disposiciones legales, falta de adiestramiento y asistencia en las técnicas administrativas, poca inspección por parte de organismos centrales, etc."

La descentralización, necesidad reconocida por el gobierno y consagrada legalmente, encontró dos obstáculos fundamentales: primero, falta de voluntad de los organismos centrales para desprenderse de sus facultades y de los seccionales, que no estaban preparados para asumir la responsabilidad, y segundo, falta de análisis exhaustivo de los factores político, económico, financiero y administrativo a nivel seccional, lo que impidió que se fueran robusteciendo con el ritmo deseado las administraciones seccionales en la prestación de los servicios y se librara a los organismos centrales de funciones de ejecución para permitirles una mayor disponibilidad de tiempo en la parte normativa y de control.

Algunos de los problemas anotados mostraban ya la necesidad de algunas revisiones sobre distribución de negocios no sólo entre los organismos, sino dentro de la organización interna de cada uno, lo que originó una nueva autorización del órgano legislativo al Presidente para solucionar algunos problemas de carácter inmediato.

C. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL PERIODO 1962-1967

La reforma administrativa analizada anteriormente abarcó las grandes estructuras nacionales de la administración, especialmente la organización de la Presidencia, los ministerios, departamentos administrativos y de manera especial la de los nuevos organismos creados en función de la misma reforma tales como Planeación, Servicio Civil, Secretaría de Organización e Inspección de la Administración y Escuela Superior de Administración Pública. Muy poco se hizo en cuanto a la reforma de los establecimientos públicos, los que constituyen un sector muy importante de la organización colombiana por los servicios que prestan y por los

fondos que manejan, ya que cada uno requería un análisis especial. Tampoco se hizo casi nada entonces para mejorar la administración seccional en departamentos y municipios, salvo algunos estudios generales para la revisión de tres administraciones departamentales y dos administraciones municipales con miras a determinar algunos delineamientos que permitieran una descentralización efectiva de servicios.

En un trabajo reciente² se enumeran algunas áreas que, en el campo de la administración de los establecimientos públicos y de las administraciones regionales, deben ser motivo de estudio, a saber: estructuras administrativas, control legislativo y gubernamental, simplificación de controles fiscales y modernización de sistemas de auditoría, coordinación de actividades con los planes generales de gobierno, administración de personal en concordancia con las normas del servicio civil, y adopción de métodos y sistemas que garanticen economía, y eficiencia en sus operaciones.

En cuanto al cumplimiento de la reforma de 1960, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración realizó a finales de 1961 una evaluación de resultados, trabajo que llevó a las siguientes conclusiones: falta de perfeccionamiento en los mecanismos centrales, carencia de recursos humanos y materiales, falta de planes de acción concretos y coordinados, bajo grado de eficiencia en la interpretación y ejecución de las reformas introducidas en los organismos, éxodo de los funcionarios técnicos a la empresa privada por factores económicos, falta de técnica y de interés en la dirección, y ausencia total de coordinación, entre otros. A pesar de esos factores negativos, fue posible observar un conjunto de factores positivos con perspectivas alentadoras para la tecnificación de la administración. Estos factores positivos han permitido avances, especialmente en los siguientes campos:

a) *Desarrollo económico y social.* El plan general de desarrollo fue revisado en algunos aspectos y se ha avanzado en su aplicación: se elaboró el plan cuatrienal de inversión, se revisó el plan del sector industrial y se puso en marcha un plan cuatrienal en el campo educativo.

b) *Desarrollo de recursos humanos.* La Escuela Superior de Administración Pública en coordinación con los organismos del servicio civil, elaboró programas de capacitación y adiestramiento del personal en servicio en el sector público. En cuanto al sector privado, el Departamento Administrativo de Planeación realizó un estudio de necesidades de formación profesional en 1962 y el Servicio Nacional de Aprendizaje se ocupó de la capacitación de mano de obra y del liderazgo a gran escala.

c) *Revisión de sistemas y procedimientos.* La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración, en coordinación con las oficinas de organización y métodos de los ministerios, emprendió estudios para la simplificación de sistemas y procedimientos específicos de algunas actividades y de carácter general para la administración. Este último

² Carlos Ramírez, *Administración pública como instrumento del desarrollo* (Unión Panamericana, 1967), cap. V.

trabajo se denominó "Estudio de oficinas administrativas" y abarcó manejo de documentos, información, correspondencia, suministros, y máquinas y equipos, trabajos que contaron con la asesoría de expertos de las Naciones Unidas.

1. Revisión y adecuación de la administración pública y modificaciones estructurales a partir de 1963

Los problemas surgidos con la crisis económica por la devaluación de 1963 llevaron al Congreso Nacional a expedir la ley 1ª, por medio de la cual se dictaron normas sobre salarios y se dieron otras facultades al gobierno.

El artículo 15 de dicha ley dispone: "Créase una Comisión Coordinadora de la Administración Pública, Institutos Descentralizados y Corporaciones Regionales, para que con la asesoría de las entidades técnicas del Gobierno presente en el año 1963, recomendaciones que el Gobierno queda facultado para poner en práctica hasta el 31 de diciembre de 1963, sobre los siguientes aspectos: a) estudiar la posible duplicación de funciones en las distintas ramas de la Administración Pública, en los distintos niveles: nacional, departamental y municipal; b) estudiar la posible duplicación de cargos, su refundición de los que resultaren excesivos, mediante la revisión de la nómina con el objeto de corregir desequilibrios; c) establecer un escalafón de salarios para toda la Administración Pública, y los establecimientos descentralizados; d) reglamentar las tarifas y condiciones que los establecimientos descentralizados pueden aplicar para su personal y fijar los requisitos requeridos para que puedan autorizarse viajes al exterior de funcionarios de tales establecimientos." Esta Comisión debería integrarse con dos senadores, dos representantes y dos delegados del Presidente.

Las actividades de la Comisión fueron muy limitadas y se pueden sintetizar en los siguientes aspectos: revisión de la escala salarial sin estudios técnicos, ya que el aumento fue de una partida fija para todos los niveles, lo que no vino a solucionar el problema creado por la devaluación, y reglamentación de los viajes de funcionarios al exterior. También fueron revisados algunos cargos en las dependencias oficiales.

El poco éxito de esta Comisión se debió en gran parte a la falta de información del legislador sobre los mecanismos utilizados en la reforma de 1960 y a la falta de precisión en las disposiciones de la ley que la creó, hecho que puede ser similar a lo acontecido con la ley 33 de 1962. Esta última ya había creado una Comisión de Ordenamiento de la Administración Pública, la cual realizó algunos estudios en coordinación con la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración sobre simplificación de algunos procedimientos y redistribución de funciones en los organismos, pero sus recomendaciones no se aplicaron, pues muy pocas de ellas fueron convertidas en disposiciones legislativas y en algunos casos tampoco éstas fueron ejecutadas.

Todo ello indica el deseo de los legisladores de mejorar cada vez más la administración pública y demuestra la necesidad de fortalecer los

medios de información y comunicación sobre las actividades realizadas por el Ejecutivo y los organismos creados en la reforma de 1958 para mejorar la Administración.

a) *Reforma administrativa de 1963*

En el mismo año 1963 el Congreso Nacional expidió la ley 21 por medio de la cual se dieron al Ejecutivo nuevas facultades para ejecutar reformas sustanciales en algunos campos de la administración, con miras a lograr una "estabilidad fiscal económica y social, proveer los recursos necesarios para la ejecución del plan general de desarrollo, reducir los gastos de funcionamiento de las unidades y dependencias nacionales y adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades reales del servicio". En relación con la revisión de la maquinaria ejecutiva, el tiempo y las facultades comprendían un lapso muy corto, del 20 de agosto al 31 de diciembre de 1963.

El procedimiento seguido se inició con la creación de un comité llamado a ser el principal organismo rector y coordinador de la tarea encomendada por la ley. Este comité fue compuesto por cuatro personas de prestancia en el campo administrativo, dos representantes de la Contraloría, uno del Departamento Administrativo de Planeación y otro de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración, quedando ésta como oficina de la secretaría ejecutiva. Actuaron como asesores del comité los expertos de organismos internacionales que se encontraban en este tiempo al servicio de la administración colombiana. A pesar del breve alcance de cuatro meses, tiempo demasiado corto para un estudio de tal importancia, el comité, haciendo un máximo esfuerzo, logró proponer una serie de reformas convenientes y necesarias para mejorar ciertos aspectos de la administración en asuntos de carácter general y preparar varios proyectos de reorganización administrativa de algunas unidades que así lo requerían en forma urgente, tales como los Ministerios de Hacienda, Comunicaciones, Agricultura, Salud Pública, Defensa, Trabajo, Fomento y Obras Públicas, y los Departamentos Administrativos de Planeación y Servicio Social.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La organización interna dada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 1960 fue revisada con las facultades de la ley 21 de 1963 en algunos aspectos:

a) Por decreto 3270 se crea como dependencia de la rama técnica una nueva unidad administrativa, denominada División de Procesamiento Automático de Datos, para atender las funciones de programación y ejecución de la elaboración automática de datos, estudios de productividad y análisis administrativo de las dependencias del ministerio, simplificación de procedimientos, control y diseño de formularios y redacción de manuales.

Del enunciado de las funciones asignadas a esta división se deduce fácilmente una mezcla de las actividades específicas de la automatización con las asignadas a la Oficina de Organización y Métodos, duplicación que trajo como consecuencia conflictos entre las dos unidades administra-

tivas. El problema fue solucionado en forma transitoria con la integración del personal técnico de analistas en organización y métodos de las dos unidades bajo la dirección de la División de Procesamiento, lo que redundó en un debilitamiento de la Oficina de Organización y Métodos.

b) La División de Aduanas fue elevada por el decreto 3297 a la categoría de Dirección General de Aduanas con una organización interna más compleja que la contemplada en la reforma de 1960 y con unidades de primer nivel denominadas divisiones y de segundo nivel denominadas secciones.

Las funciones señaladas para cada una de estas unidades fueron ampliadas de acuerdo con las exigencias del servicio y la evaluación exhaustiva que se había hecho de la del funcionamiento anterior con miras a hacer más eficiente su productividad. La norma de referencia señaló además algunos procedimientos para el trámite de los servicios específicos de aduanas.

c) Por decreto 3272 de 1963 se modificó la organización interna de la rama administrativa de este ministerio con una desconcentración de funciones a nivel regional y a nivel central en los aspectos relacionados con administración de personal y suministros y servicios auxiliares en la Dirección de Aduanas y la Dirección de Presupuesto.

d) El decreto 3273 modificó la organización interna de la División de Impuestos Nacionales variando varias subdivisiones, entre ellas la de recaudación, y ampliando y fusionando algunas unidades de coordinación ejecutiva, de análisis tributario y de divulgación económica tributaria.

e) El decreto 582 de 1965, reglamentario del decreto-ley 1675 de 1964 expedido en función de las facultades de la ley 21, reestructuró la División Nacional del Presupuesto elevándola a la categoría de dirección y señalando unidades de primero y segundo nivel denominadas divisiones y secciones, al igual que en la Dirección de Aduanas.

Como modificación de fondo, este decreto centralizó el servicio de ejecución presupuestaria que estaba adscrito a los trece ministerios y siete departamentos administrativos dentro de la rama administrativa, trasladando la responsabilidad de la ejecución directamente a la Dirección Nacional de Presupuesto.

A partir de la vigencia de este decreto, las unidades de ejecución presupuestaria, costos y pagaduría dejaron de ser responsables de las ramas administrativas para laborar como dependencias directas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, modificación que no creó traumatismos en la administración en cuanto a la ejecución del trabajo, pero sí estancamientos un poco más largos en los procedimientos.

f) Con arreglo a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, en 1966 se dictó el decreto 1726 creando una Oficina de Adiestramiento y Divulgación Tributaria en la Dirección de Impuestos Nacionales, con el fin de lograr un mejoramiento técnico del personal al servicio del ministerio. Esta oficina ha obtenido hasta la fecha magníficos resultados en cuanto

a capacitación y perfeccionamiento, no sólo a nivel central sino también a nivel regional.

De la relación anterior se desprende que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha pasado en el lapso 1962-67 por un gran número de modificaciones estructurales realizadas en forma parcial, necesarias en la mayoría de los casos, pero que a veces crearon duplicaciones y dificultades en cuanto a relaciones y autoridad.

Ministerio de Comunicaciones. Con la reforma del año 1960 se recomendó para el Ministerio de Comunicaciones la descentralización de algunos servicios que atendía en forma directa esta entidad. El decreto 3267 de 1960 reestructuró este ministerio descentralizando en forma total los servicios de telecomunicaciones en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, entidad a la cual se trasladó la prestación del servicio de telégrafos. Los servicios postales pasaron a cargo de la Administración Postal Nacional, establecimiento público que se conformaría con la prestación de los servicios de giros y especies postales que estaban descentralizados y la Dirección de Correos que dependía del ministerio. Los servicios de radiodifusión y televisión oficiales fueron atribuidos al Instituto Nacional de Radio y Televisión, establecimiento descentralizado que vino a remplazar a la División de Radio y Televisión Nacional del ministerio, y los servicios asistenciales de previsión quedaron a cargo de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, entidad que se robusteció con la incorporación a este servicio de todos los empleados de las entidades enumeradas.

La descentralización de los servicios anteriores buscaba una mejor prestación de los mismos y una disminución en los costos, así como conservar en el ministerio únicamente la parte normativa y de control con el fin de evitar duplicaciones y buscar una mejor coordinación en los diferentes campos. Hasta ahora esta descentralización parece haber dado resultados muy satisfactorios.

Ministerio de Agricultura. Los estudios efectuados por la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública en 1962 y 1963 sobre el sector agropecuario llevaron a la conclusión de que en este campo era necesario fortalecer la coordinación y el control, así como simplificar algunos procedimientos y suprimir varios organismos especializados en áreas afines que habían proliferado en este campo.

La reestructuración del ministerio suprimió las ramas administrativa y técnica y la División de Investigaciones Agropecuarias; vinculó al ministerio los organismos descentralizados del sector de acuerdo con las disposiciones del decreto 550 y fortaleció el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) en materia de investigaciones, fomento y extensión.

En 1967 se llevó a cabo un nuevo estudio de este sector tendiente a lograr una mejor integración de los servicios descentralizados y una mejor coordinación entre el servicio central de agricultura y los servicios seccionales de las secretarías departamentales. Como resultado de dicho estudio se presentó al Congreso un proyecto de ley.

Ministerio de Salud Pública. El Ministerio de Salud Pública, que

en la reforma del año 1960, había sido el ministerio piloto, continuó siendo objeto de estudios y análisis con miras a lograr una mejor prestación del servicio. Los estudios efectuados llevaron a concluir que era necesaria una división funcional en este ministerio en tres niveles que cubrieran todo el territorio: nivel nacional, nivel regional y nivel local. El nivel nacional, constituido por el ministerio, tendría funciones de planeación, programación, normativas, supervisión y asesoría. Regionalmente quedó constituido por una o varias divisiones político-administrativas para la zonificación y regionalización del servicio en áreas naturales social, antropológica y ecológicamente afines con funciones administrativas a nivel regional, programación regional y local y dirección, supervisión y coordinación de los programas en la región. El nivel local lo constituyen los recursos del servicio público de salud, tales como hospitales, centros y puestos de salud, puestos de socorro, asilos, ancianatos y demás instituciones, encargadas de ejecutar los programas en su respectiva jurisdicción. Las relaciones entre los distintos niveles se formalizaron por contratos administrativos celebrados entre el Ministerio y la Administración Departamental.

Con la organización interna de este ministerio se suprimieron las ramas administrativa y técnica y se distribuyeron las funciones en nuevas agrupaciones denominadas divisiones, encargadas de dar normas para la promoción, producción y recuperación de la salud en función del hombre y su medio ambiente y vigilar su cumplimiento por parte de las entidades públicas y privadas encargadas de ejecutarlas.

En cumplimiento del artículo 2º de la ley 19 de 1963, según el cual "el Gobierno Nacional elaborará, desarrollará y modificará el plan hospitalario nacional para asegurar una adecuada organización y un criterio unificado en materia de salud pública y asistencia social", el ministerio dictó el decreto 1499 de 1966, estableciendo el Plan Hospitalario Nacional con el fin de asegurar una adecuada organización y un criterio unificado en esta materia. Esta norma organizó y reglamentó la adecuada estructura y el funcionamiento de los servicios seccionales integrados de salud.

La descentralización del servicio y la concentración de los recursos disponibles han dado hasta la fecha magníficos resultados, ya que los programas responden a las necesidades regionales y su desarrollo se realiza teniendo en cuenta las necesidades y con un mejor aprovechamiento de recursos.

Ministerio de Defensa Nacional. En el informe final sobre reestructuración de la rama ejecutiva preparado en 1960 como base inicial de la reforma, se recomendaba cambiar de nombre al Ministerio de Guerra, que pasaría a denominarse de Defensa, e integrar mejor los servicios y los organismos encargados de la prestación de los mismos.

El decreto legislativo 3398 de 1965 aceptó estas recomendaciones integrando en una sola dirección las fuerzas militares y de policía, tanto en su aspecto técnico militar como en su parte administrativa, creando

un Consejo Superior de Defensa Nacional y la defensa civil, y dando una reestructuración administrativa al ministerio.

Ministerio de Trabajo. En 1963 se amplió la descentralización del Ministerio de Trabajo a nivel regional delegando en las direcciones regionales la ejecución directa de funciones concentradas antes en el ministerio, con el fin de agilizar la prestación de los servicios y simplificar los trámites administrativos.

En 1966, por decreto 1666, se creó en este ministerio la Dirección Nacional del Empleo y los Recursos Humanos, unidad que tendría a su cargo el estudio, programación y desarrollo de la acción política y administrativa del ministerio en materia de empleo y recursos humanos, con unidades de segundo nivel encargadas de los estudios e informaciones del mercado de trabajo, la gestión del empleo y la información en cada uno de los campos.

La descentralización de servicios ha dado satisfactorios resultados, pero la Dirección del Empleo y los Recursos Humanos no ha pasado de la etapa de investigación preliminar, por lo que en términos generales se puede decir que esta norma no ha sido ejecutada.

Ministerio de Fomento. Las recomendaciones generales de la reforma de 1960 centralizaron en un solo organismo la dirección, reglamentación y control de los transportes aéreos, marítimos, ferroviarios, fluviales y por carretera, los que estaban dispersos en varios ministerios y departamentos administrativos. En 1963 se creó el Departamento Administrativo del Transporte con el fin de cumplir la recomendación anterior, pero por motivos de orden político y económico hasta 1968 no ha empezado a funcionar este departamento.

Ministerio de Obras Públicas. El 1º de febrero de 1967 se reestructuró este ministerio internamente. Las modificaciones más sobresalientes fueron las siguientes:

a) Supresión de la Dirección General y creación del Grupo de Asesores al Ministro;

b) Creación de tres ramas: de conservación, administrativa y de relaciones laborales;

c) Delegación con el ministro para la contratación hasta por 50 000 dólares, sin previa ratificación de la Presidencia de la República y sin necesidad de que las compras de elementos se hagan por intermedio del Departamento Administrativo de Servicios Generales.

El Fondo Vial Nacional, entidad financiera financiada por el impuesto de la gasolina con el fin de atender a la realización de los programas de carreteras nacionales, construcción y conservación, quedó adscrito a este ministerio.

Departamento Administrativo de Planeación. Los organismos de planeación creados por la ley 19 de 1958 y estructurados en 1960 fueron modificados en 1963 en la forma siguiente:

a) Se cambió la denominación de Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, por Departamento Administrativo de Planeación;

b) El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación fue reestructurado con el nombre de Consejo Nacional de Política Económica y su composición modificada totalmente. Lo forman el Presidente de la República, los ministros de Hacienda, Fomento, Agricultura y Obras Públicas, el jefe del Departamento Administrativo de Planeación y los gerentes del Banco de la República y la Federación Nacional de Cafeteros.

Sus nuevas funciones son:

1. Estudiar y aprobar los planes de desarrollo económico que le someta el Departamento Administrativo de Planeación;

2. Recomendar al gobierno nacional y al Congreso de la República la política económica adecuada a fin de que sean cumplidos los planes generales de desarrollo, especialmente en materia tributaria, de presupuesto, de inversiones públicas, monetaria, de crédito interno y externo, de comercio exterior, de cambio, de inversiones extranjeras y de asistencia técnica;

3. Estudiar los informes periódicos que le presente el jefe del Departamento Administrativo de Planeación sobre el desarrollo de los planes generales, sectoriales o regionales, y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes;

4. Estudiar y aprobar los planes sectoriales y regionales de desarrollo sobre agricultura, comercio exterior, desarrollo industrial, empleo, etc., armonizándolos a fin de que sean compatibles con el Plan General de Desarrollo, y formular las respectivas recomendaciones;

5. Estudiar y aprobar los planes y proyectos que presente el Departamento Administrativo de Planeación respecto al presupuesto nacional, a los programas de inversión pública y al financiamiento de tales programas en los distintos niveles gubernamentales;

6. Dictaminar previamente acerca del otorgamiento de las garantías sobre empréstitos externos de conformidad con los artículos 4º y 5º de la ley 123 de 1959 y de la ley 9ª de 1962.

Las funciones no enumeradas anteriormente y que correspondían al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación por la ley 19 de 1958, fueron trasladadas al jefe del Departamento Administrativo. La organización interna del departamento también fue modificada para ajustarla a la nueva disposición.

Departamento Administrativo del Servicio Civil. En 1963 tuvo algunas modificaciones de organización interna con la supresión de varias dependencias de primer nivel: Oficina de Inspección, Sección Administrativa, Sección de Asuntos Regionales. La dirección de estas actividades fue adscrita al subjefe del departamento.

b) *Reformas administrativas a nivel regional*

En el período 1963 a 1967 la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública asesoró en forma permanente a la administración regional para la reorganización de sus estructuras administrativas con el fin de adecuarlas en forma más efectiva a la presta-

ción eficiente de sus servicios. Para la ejecución de estas reformas las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, autorizaron al gobernador para emprender estos trabajos y en la misma norma se determinaba que se contara con la asesoría de la Oficina de Organización y Métodos de la Presidencia. En este campo se realizaron estudios exhaustivos del funcionamiento actual de estas unidades regionales, la prestación de los servicios a ellas encomendadas y las necesidades de la comunidad a este mismo nivel.

Se proyectaron reestructuraciones para los departamentos de Boyacá (revisión de lo recomendado en 1962), Valle, Santander, Nariño, Bolívar, Cundinamarca, Caldas, entre otros.

Con la creación de los cinco nuevos departamentos, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración tuvo bajo su responsabilidad la preparación de la estructura administrativa. Por tratarse de unidades nuevas, fue posible en este trabajo aplicar hasta el máximo las técnicas de la administración científica y las recomendaciones básicas dadas para las entidades a nivel central, así como proponer unas estructuras administrativas más técnicas y acordes con las exigencias en la prestación de los servicios a cargo de estos departamentos.

Entre las recomendaciones más sobresalientes cabe citar:

a) Organismos técnicos dependientes directamente del despacho del Gobernador: Oficina de planeación; Oficina financiera (en remplazo de las habituales Secretarías de Hacienda) y Oficina de Servicios administrativos;

b) Un mínimo de Secretarías, generalmente dos, la de Gobiernos Locales y la de Desarrollo Económico y Social, con funciones principalmente de dirección de los planes de desarrollo, de ejecución de algunos servicios delegados y de coordinación de todas las actividades que a nivel nacional se ejecutaban en forma independiente y sin contemplar planes sectoriales de desarrollo;

c) Traslado de la contabilidad oficial a la Administración Departamental, la que en otros departamentos era llevada por la Contraloría, y robustecimiento en esta última entidad de la función de control y evaluación de la ejecución financiera.

Los resultados obtenidos en dos años de aplicación en algunos departamentos han sido muy satisfactorios y han mostrado que es posible agilizar los trámites administrativos con una administración mejor organizada y con personal técnico encargado de la dirección del trabajo.

2. Análisis de las modificaciones anteriores

Las modificaciones a las estructuras administrativas gubernamentales realizadas durante el período 1962-67, relatadas en líneas generales en la sección anterior, vinieron a confirmar aún más las inquietudes de los dirigentes administrativos sobre la necesidad de una adecuación de la maquinaria administrativa a las exigencias de las técnicas modernas y de los principios científicos de la administración.

Tuvieron como fundamento principal algunas revisiones principalmente

en el campo de la redistribución de negocios y funciones y un deseo cada vez mayor de la necesidad de tecnificación del recurso humano, uno de los grandes escollos con que se tropieza en la implantación de las reformas. La Escuela Superior de Administración Pública, creada por la ley 19 de 1958, empezó en este período a dar buenos resultados, aun en pequeña escala, en el adiestramiento y la capacitación de los funcionarios públicos.

No puede decirse que la administración de personal se haya cumplido en forma técnica en su totalidad, pues aún quedan muchísimas fallas, pero sí que aquellas áreas que han podido utilizar personal eficiente han obtenido magníficos resultados en su trabajo.

Una de las preocupaciones de la actual administración ha sido la de actualizar cada vez más las estructuras administrativas. De ahí su interés, en cumplimiento de los planes de gobierno, de solicitar al Congreso autorización para abocar esta revisión, partiendo de una evaluación de los resultados de las reformas 1960-67 y de las exigencias cada vez mayores del servicio público. El 28 de diciembre de 1967, por medio de la ley 65, se otorgaron esas facultades al Ejecutivo, y se están realizando los trabajos preliminares para la reforma de 1968, los cuales serán comentados a continuación.

D. REFORMA ADMINISTRATIVA DEL AÑO 1968

A fin de conseguir una mejor racionalización de la administración pública colombiana, el legislativo expidió la ley 65 de 28 de diciembre de 1967, por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias durante un año para modificar las estructuras administrativas, suprimiendo, fusionando y creando dependencias y empleos en la rama ejecutiva del poder público: ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos e institutos y empresas oficiales autónomas; para descentralizar el funcionamiento de las oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines, para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las fuerzas militares; para proveer el fortalecimiento de la administración fiscal; para modificar las normas que regulan la clasificación de empleos, las condiciones que deben reunirse para ejecutarlos, los cursos de adiestramiento y el régimen de nombramiento y ascensos, así como fijar las escalas de remuneración correspondientes a las categorías de empleos nacionales, y para revisar el régimen de prestaciones sociales. Basándose en esos objetivos, se preparó y fue aprobado por el Presidente el siguiente programa de trabajo:

1. Determinación de las áreas-problema o campos en los que se debe trabajar;
2. Inventario de los recursos disponibles y necesarios;
3. Elaboración del programa de trabajo.

1. *Areas-problema o campos de trabajo*

A. Se señalan las siguientes áreas o campos de trabajo:

1. Reparto de competencias o funciones entre las diferentes entidades estatales;
2. Estructura orgánica interna de cada uno de los organismos administrativos;
3. Administración de la planeación de las finanzas públicas;
4. Administración de personal;
5. Administración de servicios comunes, y
6. Sistemas y procedimientos de trabajo.

B. Para cada área se considera necesario:

- a) Determinar su contenido, y
- b) Indicar los organismos que se encargarán de hacer los estudios correspondientes.

Area Primera: Reparto de competencias o funciones entre los diferentes organismos estatales

a) *Contenido del área*

1º Clasificación de los servicios a cargo del estado:

a) Análisis de las actividades gubernamentales y de la forma como se prestan los distintos servicios orgánica y funcionalmente no sólo en el sentido estricto de la prestación de servicios sino también en el de la actividad de los particulares y del mismo estado.

b) Agrupación de los servicios por sectores.

2º Normas generales sobre estructura administrativa central.

a) Determinación de los organismos administrativos; *i)* Presidencia de la República; *ii)* Ministerios; *iii)* Departamentos administrativos; *iv)* Institutos y empresas oficiales; *v)* Corporaciones autónomas regionales; *vi)* Organismos asesores o consultivos; *vii)* Superintendencias; *viii)* Sin clasificación (v. gr. Junta Monetaria, Prefectura de Cambios, Corporación Financiera del Transporte, etc.), y *ix)* Organismos privados que han recibido delegaciones de la Administración para la prestación de servicios.

b) Señalamiento, con respecto a los organismos anteriores, de *i)* Las condiciones para su creación y funcionamientos; *ii)* Sus formas jurídicas; *iii)* El control gubernamental, técnico y administrativo a que se someten, y *iv)* Las funciones que deben cumplir (v. gr. definición, coordinación o ejecución de políticas).

3º Indicación de la estructura administrativa adecuada a cada uno de los servicios analizados.

a) Con los datos anteriores —forma como está organizado el servicio y funciones que comprende, estudio sobre una administración coherente y eficaz— puede determinarse qué clase y número de organismos corresponde a los servicios en cuestión.

b) Se tendrá especial cuidado en indicar cuáles son las incidencias de la decisión anterior sobre la administración regional y local y se presentarán también las fórmulas posibles sobre prestación de servicios nacionales en provincia.

b) *Organismos encargados de su ejecución*

1º La sectorización del servicio público nacional estará a cargo de un grupo de trabajo integrado por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, y para el análisis de cada uno de los servicios a cargo del estado, el organismo más importante en la prestación del servicio (v. gr. el ministerio respectivo) integrará un equipo de trabajo que actuará bajo la dirección y orientación de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública;

2º La estructura de la Administración Central corresponde a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública asesorada por los expertos nacionales y extranjeros que el gobierno le asigne, y

3º La estructuración conveniente a cada uno de los servicios estará a cargo de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, asesorada por representantes del servicio sobre cuya organización se decide.

Area Segunda: Organización interna de los diferentes organismos administrativos

a) *Contenido del área*

1º Estudio de la organización interna de la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos: *i)* Revisión de las estructuras internas de cada organismo; *ii)* Distribución de negocios y funcionarios dentro de cada organismo; *iii)* Servicios administrativos internos: su organización, funcionamiento y coordinación con los organismos centrales de igual naturaleza.

2º Estudio de la organización interna de los institutos y empresas oficiales: *i)* Revisión de estructuras internas de cada uno; *ii)* Estudio de algunas estructuras tipo con el fin de determinar modelos.

3º Organización y funcionamiento de los demás organismos de la administración central.

b) *Organismos encargados de su ejecución*

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública en colaboración con el organismo interesado.

Area Tercera: Administración de la planeación de las finanzas públicas

a) *Contenido del área*

Reestructuración de los organismos y dependencias que atienden la administración de la planeación de las finanzas públicas en los siguientes campos: *i)* Rentas públicas; *ii)* Planeación y presupuesto; *iii)* Crédito, moneda y banca; *iv)* Contabilidad y auditoría.

b) *Organismos encargados de su ejecución*

i) Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública; *ii)* Departamento Administrativo de Planeación; *iii)* Dirección Nacional de Presupuesto; *iv)* Dirección de Impuestos Nacionales; *v)* Dirección General de Aduanas; *vi)* Contraloría General de la República; *vii)* Escuela Superior de Administración Pública; *viii)* Organismos de regulación y asesoría financiera.

Area Cuarta: Administración de personal

a) *Contenido del área*

1º Reestructuración de los organismos y dependencias que atienden el servicio de personal (Departamento Administrativo del Servicio Civil, Comisión Nacional del Servicio Civil, Escuela Superior de Administración Pública, Oficinas de Personal).

2º Reformas necesarias a las normas y sistemas que rigen la clasificación, reclutamiento, selección, salarios, prestaciones sociales, adiestramiento, información, formación, carreras y régimen disciplinario del personal al servicio del estado.

b) *Organismos encargados de su ejecución*

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública en colaboración con: *i)* el Departamento Administrativo del Servicio Civil; *ii)* la Comisión Nacional del Servicio Civil, y *iii)* la Escuela Superior de Administración Pública.

Area Quinta: Administración de servicios comunes

a) *Contenido del área*

1º Reestructuración de los organismos y dependencias que atienden la administración de servicios en los siguientes campos: *i)* Asesorías (jurídica, económica, O.M.); *ii)* Bienes muebles e inmuebles; *iii)* Estadística e informes; *iv)* Documentación y publicaciones, y *v)* Comunicaciones.

b) *Organismos encargados de su ejecución*

i) Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública; ii) Departamento Administrativo de Servicios Generales; iii) Ministerio de Obras Públicas; iv) Dirección Nacional de Presupuesto; y v) Contraloría General de la República.

Area Sexta: Sistemas y procedimientos de trabajo

a) *Contenido del área*

Revisión de los sistemas y procedimientos de trabajo analizados en cada una de las áreas anteriores buscando su simplificación, normalización, mecanización y automatización.

b) *Organismos encargados de su ejecución*

i) Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública; ii) Los diferentes organismos estatales en cada uno de los servicios.

2. *Inventario de los recursos disponibles y necesarios*

Esta segunda parte del trabajo consiste en la elaboración de un balance sobre los recursos que se poseen y los que son necesarios.

a) *Contenido de la investigación*

i) *Recursos humanos.* Inventario del personal extranjero y nacional al servicio de la Administración en materias relacionadas con el programa de reforma (organización y métodos, personal, etc.);

ii) *Estudios anteriores y en ejecución.* 1º Recopilación de todos los estudios que sobre la materia se hayan realizado en las diferentes entidades estatales, en las universidades, en los centros especializados, en asociaciones profesionales, etc. 2º Determinación de los programas de reforma, de carácter total o parcial, que las distintas agencias gubernamentales realizan a través de sus oficinas especializadas, por medio de misiones técnicas internacionales o en virtud de contratos antes celebrados;

iii) *Otros recursos.* Determinación de los recursos materiales que se poseen (equipos, instrumentos, útiles de trabajo, etc.);

iv) *Necesidades.* Evaluación de las necesidades económicas en la elaboración, ejecución e implantación de la reforma (contratación de nuevo personal, adquisición de material, contratos por celebrar, aumento de salarios, gastos de transporte, viáticos, etc.).

b) *Organismos encargados de su ejecución*

i) Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública; ii) Departamento Administrativo del Servicio Civil; iii) Dirección Nacional del Presupuesto; iv) Escuela Superior de Administración Pública; v) Departamento Administrativo de Servicios Generales.

3. Programa de trabajo

a) Organismos ejecutores de la reforma

A. Comisión de Reforma Administrativa

i) Integración

—La que determine el Gobierno Nacional.

—Los ministros, jefes de departamento administrativo y gerentes o directores de institutos y empresas oficiales que no forman parte de la Comisión, tendrán voz en sus deliberaciones cuando se decida sobre sus respectivas entidades.

ii) Funciones

—Señalar los campos de investigación (proyectos de estudio), determinar prioridades e indicar las oficinas encargadas de hacer las investigaciones.

—Orientar y coordinar el desarrollo de los estudios.

—Presentar los informes finales a la consideración del Presidente de la República.

iii) Secretaría Ejecutiva

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.

B. Comité Asesor Técnico

i) Integración

—Los expertos nacionales y extranjeros que sean designados o contratados por el Gobierno Nacional o por la Comisión de Reforma Administrativa.

ii) Funciones

—Asesorar a la Comisión en el ejercicio de todas sus funciones y a los organismos ejecutores.

—Orientar los equipos encargados de adelantar los distintos proyectos de estudio.

C. Organismos de ejecución

—Son las agencias estatales, técnicas o administrativas, encargadas de la realización de cada uno de los proyectos que señale la Comisión de Reforma Administrativa.

Serán principalmente:

—La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.

- El Departamento Administrativo del Servicio Civil.
- La Comisión Nacional del Servicio Civil.
- La Escuela Superior de Administración Pública.

b) *Desarrollo de los trabajos*

Para la ejecución de cada proyecto, el organismo encargado integrará, con las personas que estime necesarias, un equipo o grupo de trabajo que, con la orientación del Comité Asesor Técnico y la colaboración de la Secretaría Ejecutiva, tendrá a su cargo la elaboración de programas detallados de trabajo, la realización de las investigaciones ordenadas y la presentación de informes a la Secretaría de la Comisión.

El programa anterior ha servido de marco de referencia para la preparación de los programas detallados a seguir en cada una de las áreas-problema que se señalaron.

En enero de 1968 se iniciaron los trabajos preparatorios en las áreas primera (reparto de competencias y funciones entre las diferentes entidades) y cuarta (administración de personal). El área segunda (estructura orgánica de cada uno de los organismos administrativos) comenzó una evaluación del funcionamiento actual de los 113 organismos que cobija la reforma.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION EN JAMAICA

por *F. A. R. Mullings* *

Desde comienzos del decenio de 1940, Jamaica avanzó a través de diversas etapas de desarrollo político desde su régimen estrictamente colonial hasta su total independencia política (1962). En este proceso fueron aumentando gradualmente las responsabilidades de los políticos locales elegidos, que habían dado nacimiento a un sistema bipartidista sobre la base de un movimiento laboral surgido a fines de los años treinta. Uno de los primeros avances en la evolución constitucional fue el establecimiento de un sistema de "ministros electos" responsables primordialmente ante el electorado en las materias que afectaban a los asuntos internos del país. La autoridad suprema seguía siendo el poder colonial metropolitano, que junto con los "ministros", estaba representada en un Consejo Ejecutivo (una especie de Gabinete) por los funcionarios coloniales de más jerarquía (*ex-officio*) y por miembros designados por el Gobernador Colonial; sin embargo, fue un avance de importancia lograr que los "elegidos por el pueblo" participaran de modo coherente, a través de un partido mayoritario, en decisiones que afectaban al bienestar económico y social del pueblo. Anteriormente, los "elegidos" no tenían filiación política, eran individualistas y poco organizados, y no estaban representados en los consejos internos del mecanismo de decisión.

Al acentuarse la transferencia gradual de la autoridad política, el país fue tomando conciencia de la necesidad de alcanzar el desarrollo económico y social, y por lo tanto, de un enfoque político coherente que permitiera ordenar las necesidades según su prelación, teniendo en cuenta los recursos disponibles con el fin de orientar la acción hacia los objetivos deseados.

La planificación recibió nuevo impulso por la decisión del Gobierno del Reino Unido, expresada en sus leyes de desarrollo y bienestar de las colonias (1940 y 1945), de proporcionar ayuda externa a éstas. La Administración Colonial y los "elegidos por el pueblo" se vieron impulsados así a crear un Comité de Desarrollo integrado por administradores coloniales y por nacionales designados y elegidos ("ministros").

Las atribuciones del Comité de Desarrollo eran las de esbozar un proyecto de plan de desarrollo que serviría de marco a toda la política de desarrollo jamaicana en el período comprendido entre el 1º de abril de 1946 y el 31 de marzo de 1956. El Comité examinó proyectos anteriores sobre agricultura, comunicaciones y obras públicas, educación, salud,

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.19.

bienestar social y varios; estos últimos incluían turismo, estudios de triangulación y estadísticas.

Se estableció una escala de prioridades con cuatro categorías (A, B, C, D). Se asignó la categoría A a la agricultura, al bienestar social y a varios rubros, en tanto que a las demás materias se les asignaron combinaciones de segunda y tercera categoría. Se clasificaron como D algunos aspectos secundarios de la educación que sólo significaban 0.3 millones de libras de un plan total (el programa del sector público incluidos los subsidios y otros incentivos al sector privado) de 19.6 millones de libras, de las cuales 12.9 millones correspondían a gastos de capital y 6.7 millones a gastos ordinarios. Cabe señalar que los planificadores previeron el efecto de retroacción de los gastos ordinarios después de diez años de vigencia del plan hasta un monto de 0.8 millones de libras por año.

El Gobernador Colonial presentó este plan al Parlamento en 1945, pero su formulación técnica fue principalmente obra del equivalente colonial de un ministerio de hacienda. En 1947 se efectuó una revisión del plan de 1945, y se preparó un nuevo plan decenal para el período de 1946-47 a 1956-57. En 1951 se efectuaron nuevas revisiones de importancia y se publicó un informe sobre la revisión del plan. En él se evaluaba lo hecho en los últimos cinco años y se fijaban metas flexibles para los restantes cinco años del plan. Esta revisión fue efectuada por el servicio civil con la colaboración de altos administradores coloniales y de un grupo cada día mayor de funcionarios públicos locales muy competentes. Se hizo en el departamento de finanzas del Ministerio Colonial, que fue el núcleo del que posteriormente surgió el Ministerio de Finanzas. Así, puede decirse que en Jamaica la planificación central nació en la cartera de finanzas.

La administración colonial estaba bastante bien distribuida en departamentos y los "ministros" desempeñaban carteras servidas por un personal dividido en dos categorías (funcionarios locales y funcionarios coloniales), los que en sus grados más altos eran miembros *ex-officio* del Consejo Ejecutivo. Este sistema condujo hacia actividades cada vez más coordinadas, destinadas a satisfacer los deseos y necesidades populares, y a planificar la ejecución de las mismas, puesto que tanto los políticos como los funcionarios públicos que se veían obligados a ejecutar los programas por medio de los departamentos, trabajaban conjuntamente en la fase de formulación y en el estudio de los progresos logrados.

La versión de 1951 del plan revisado insistió aún más en los aspectos prácticos, utilizando el sistema del presupuesto doble en virtud del cual se estableció por separado un presupuesto de desarrollo que venía a ser una especie de presupuesto imperfecto de capital en términos de los procedimientos de cuentas nacionales en uso. Los gastos planificados, de igual modo que en los planes anteriores, se clasificaron mediante un sistema "funcional" que reflejaba en general la estructura de las carteras de los "ministerios" y departamentos funcionales o de sus organismos conexos.

Durante este período aumentaron cada vez más las facultades conferidas a los funcionarios públicos locales en cuanto a la formulación y ejecución de los planes. Un funcionario local, del que se hicieron “grandes elogios por su trabajo de análisis, redacción y supervisión” en el preámbulo del plan revisado de 1951, es ahora secretario de Hacienda de Jamaica, jefe administrativo del actual Ministerio de Hacienda y Planificación, y también jefe administrativo de la administración pública. Las medidas de transición, por lo tanto, prepararon el terreno para establecer una administración eficaz, capaz de desempeñar las necesarias funciones de planificación.

Gradualmente se fue logrando una mayor autonomía interna, concediéndose mayores facultades a los “ministros”. En las elecciones de 1955 se produjo un cambio de la mayoría política y del poder, que pasó del antiguo partido mayoritario a otro que desde hacía mucho tiempo daba gran importancia a la planificación y que impulsó el concepto de la planificación expresando un mayor interés por establecer métodos más generales. En 1955 se estableció en el despacho del jefe del gobierno una Dependencia Central de Planificación, que más tarde pasó a depender del nuevo Ministerio de Desarrollo, también a cargo del jefe del gobierno. Pronto se iniciaron los trabajos de formulación de un nuevo plan decenal, el “Plan Nacional de Jamaica” para 1957-67 (que fue publicado en 1957). Las facultades correspondientes a la coordinación de la labor planificadora pasaron entonces del Ministerio de Hacienda al Ministerio dirigido por el jefe del poder ejecutivo.

Pronto pasó la plena responsabilidad de los asuntos interiores (salvo un reducido número de facultades que se reservaron las autoridades coloniales) a un gabinete (en el que no había ningún miembro *ex-officio*) encabezado por un primer ministro que también tenía a su cargo la cartera del Ministerio de Desarrollo a la que pertenecía la Dependencia Central de Planificación la cual estaba a cargo de un director administrativo de igual categoría que el secretario permanente del ministro.

Más tarde se creó una Comisión de Asuntos Económicos y Financieros, constituida por los ministros más interesados en el Plan, entre los que figuraba el de Hacienda, y presidida por el Primer Ministro y Ministro de Desarrollo, nombrándose como secretario de la misma un alto funcionario de la Dependencia Central de Planificación. Las decisiones de este órgano del gabinete se enviaban para su ratificación al gabinete en pleno, el que las ratificaba siempre. Merced a este procedimiento se despachaban con mayor rapidez los asuntos de interés fundamental y se aceleraba la adopción de medidas y otras actividades de los ministerios y departamentos funcionales.

Se encargó de la Dependencia Central de Planificación a un pequeño grupo de economistas, sociólogos, estadísticos y especialistas en ciencias políticas que poseía considerable experiencia, tanto administrativa como técnica. Se contrató también a un asesor especial en asuntos económicos, extranjero, quien inicialmente orientó al director local nombrado.

La Dependencia Central de Planificación actuó como órgano coordina-

dor, manteniendo el enlace con los ministerios y departamentos funcionales mediante un sistema de contactos personales, oficiales y particulares, con los mismos. La formulación de los planes estaba a cargo de los ministerios y departamentos funcionales, que proponían en líneas generales sus programas por partidas, indicando las medidas que deberían adoptarse para su ejecución. En el curso de este proceso los funcionarios de la Dependencia Central de Planificación celebraban consultas periódicas con los ministerios y se examinaban en reuniones o en memoranda los problemas especiales que se presentaban, a fin de tener debidamente informados a los componentes de la Dependencia e identificar los sectores de duplicación o interdependencia de los programas y proyectos de los diversos ministerios, mejorándose así la coordinación con las demás organizaciones y el asesoramiento a las mismas.

Durante todo el proceso de formulación del plan, los ministerios y departamentos funcionales, así como la Dependencia Central de Planificación, mantenían determinados contactos con el sector privado a fin de obtener informaciones, escuchar sus opiniones y examinar aquellos proyectos que afectaban al desarrollo del país. En algunos casos, esto constituía parte de las funciones reguladoras de la administración pública, en tanto que en otros se trataba principalmente de llevar a cabo un intercambio de puntos de vista sin carácter oficial. También era objeto de consultas entre los planificadores y el sector privado la formulación, ofrecimiento y procedimientos de ejecución relativos a algunos incentivos y a otras actividades oficiales indicativas, permisivas o prohibitivas. La Dependencia Central de Planificación intervenía en esos intercambios de ideas, ya formando parte de comisiones intergubernamentales o por otros medios, y frecuentemente a iniciativa del ministerio o departamento funcional interesado.

Un aspecto interesante relativo a la información, que es fundamental en toda fase de planificación del sector público o del privado, es el hecho de que, a excepción de un breve período al comenzar sus actividades en 1946, el Departamento Central de Estadística ha estado ubicado en el mismo ministerio que la Dependencia Central de Planificación, lo que ha producido cordiales relaciones entre el personal de ambas unidades y ha acelerado la compilación y elaboración de los datos necesarios para la planificación.

Otro importante aspecto de la administración del plan es el establecimiento de un Departamento de Planificación Urbana, encargado de la planificación del medio físico, y la creación de un Organismo de Control de Playas, cuya principal función es determinar el régimen de las playas para los nacionales y los turistas. Ambos organismos estuvieron casi siempre adscritos al mismo ministerio que la Dependencia Central de Planificación, lo que produjo una estrecha colaboración entre ellos, tanto oficial como oficiosa.

En la fase de la redacción definitiva de los programas de los ministerios, los ministros encargados de los mismos, juntamente con su personal superior administrativo y técnico, se reunía con el Primer Ministro

y Ministro de Desarrollo y con el personal interesado de la Dependencia Central de Planificación, para establecer el programa coordinado definitivo que había de ser incorporado al plan, el que era luego llevado al Gabinete para su aprobación definitiva.

A continuación, el plan así formulado se presentaba a la Cámara de Representantes, la que lo aprobaba, no en calidad de documento jurídico creador de obligaciones determinadas, sino como programa de actividades coordinadas destinado a expresar los objetivos del partido mayoritario en función de su concepto de las necesidades sociales.

La ejecución de los programas, sin embargo, continuaba correspondiendo a los ministerios funcionales y a sus organismos conexos, cuyos funcionarios tenían siempre conciencia de que se trataba de su plan y, en consecuencia, de que su misión consistía en ponerlo en práctica. Se estableció un sistema de informes periódicos destinado a señalar el grado de ejecución o de falta de ejecución del programa, así como las dificultades que se presentaban, especialmente desde un punto de vista financiero, aunque también se tenían en cuenta, en la medida de lo posible, los factores de orden físico.

En el curso de cada ejercicio presupuestario anual, los diversos ministerios solicitaban del Ministerio de Hacienda las asignaciones correspondientes a sus programas a largo término relativos al plan. En el examen de las propuestas presupuestarias de los ministerios, realizado situación antes de aprobar el plan. En el período siguiente hubo una serie de programas intermedios y de ajustes del presupuesto anual, hasta que a mediados de 1963 se formuló y publicó un nuevo plan quinquenal conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, estaba representada también la Dependencia Central de Planificación, que expresaba libremente sus opiniones sobre cada programa, en función del plan general y de sus efectos sobre los costos recurrentes. Merced a este procedimiento y a las consultas celebradas con los diversos ministerios en relación con las medidas que debían adoptarse para que consiguieran sus objetivos, la Dependencia Central de Planificación estaba siempre en condiciones de influir en los acontecimientos, sobre todo por disponer de la ventaja psicológica de informar directamente al jefe del ejecutivo (esto es, al Primer Ministro).

En el período inmediatamente anterior a la obtención de la independencia política (que se logró en 1962) la administración se dispuso a preparar un nuevo plan decenal, tomando en cuenta lo conseguido en el curso del plan decenal de 1957 que por entonces se acercaba al punto medio de su existencia. Sin embargo, en abril de 1962, cuando la formulación del nuevo proyecto de plan (para el período de 1962 a 1971) estaba bastante avanzada, tuvieron lugar unas elecciones preparatorias de la independencia antes de que expirase el mandato electoral de la administración que se hallaba en el poder y el partido que la sostenía perdió las elecciones, decidiendo la nueva administración volver a examinar la de la Independencia (para 1963-68).

Este plan quinquenal se concibió como un primer paso de una serie

dentro de un plan de desarrollo a largo plazo (de carácter perspectivo), aunque por entonces no era claro en qué marco había de inscribirse dicho plan perspectivo, cosa que ahora comienza a concebirse.

Un hecho importante, que parece desprenderse de la breve historia que se ha hecho de la "planificación centralizada" de Jamaica, es que las causas motivadoras de la preparación, revisión o sustitución de los planes fueron el cambio de las circunstancias, tal como lo concebía la administración que estaba en el poder, o el cambio del poder político de uno a otro de los dos principales partidos del país. Aunque no siempre la administración heredera de poder político sustituyó un plan determinado por otro (como sucedió con el plan de 1962-71, que no llegó a publicarse), la nueva administración elaboró, hacia la mitad del término del plan en vigor, una versión revisada que abarcaba igual período que el plan vigente. Cabe preguntarse si esas modificaciones hechas por las mismas administraciones políticas y por los mismos funcionarios públicos no se debieron en mucho a ser todos los planes de duración decenal, y si esa duración de un plan definitivo no resulta demasiado larga en relación con el concepto de la planificación a plazo medio y de la completa elaboración de los correspondientes programas, proyectos, objetivos, tareas y disposiciones. Sin embargo, si se considera en forma retrospectiva la cuestión, se observa que fueron posiblemente las circunstancias económicas de Jamaica y su rápido cambio las que motivaron sobre todo el deseo de modificar los planes iniciales.

Puede también deberse la necesidad de revisar la posición inicial a los defectos de formulación del plan en los casos en que se establecen objetivos poco definidos o completamente incompatibles con los recursos administrativos, técnicos, físicos y financieros disponibles. Los cambios de gobierno no supusieron abiertamente la necesidad de efectuar modificaciones de los conceptos políticos, económicos y sociales vigentes, ya que ambos partidos estaban obligados a apelar a la mayoría del cuerpo electoral de una sociedad cuya tradición básica es conservadora, y también ambos partidos estaban dotados de grupos directivos compactos que disfrutaban de la confianza pública. Además, ambas partes concebían de manera análoga los grandes problemas del país y la continuidad de la política general se facilitaba por la existencia de una administración compuesta por funcionarios de carrera.

Quizás el factor más importante de los que afectaron durante los primeros años de independencia política a la administración del plan fue la nueva ubicación que se dio a las unidades planificadoras en la maquinaria administrativa. Los dos grandes partidos políticos habían aceptado en mayor o menor grado la idea de la planificación, ya sea por estar llevándola a la práctica o por situarla en el ámbito de los ministerios que suelen tener la mayor influencia en todos los países: el del Primer Ministro y el de Hacienda.

La proximidad de la independencia política, y posteriormente la obtención de la misma, constituyó un período de actuación cautelosa de los grupos industriales y comerciales, a pesar de la creciente libertad de que

habían disfrutado desde 1944 hasta 1962 —durante el cual fue moderada la dirección oficial de las actividades económicas— y a pesar de haberse tenido ya experiencia de la actuación en el poder de ambos partidos que contaron con mayorías relativamente grandes y administraron al país durante períodos también de larga duración relativa. Sin embargo, esta cautela se disipó en breve plazo y algunos de los objetivos nacionales del plan fueron pronto excedidos, sobre todo en el sector privado.

La integración de la que en realidad era anteriormente una cartera ministerial encargada de la planificación y de otras funciones, en un nuevo Ministerio de Desarrollo y Bienestar, de más amplias facultades, pero carente de poder financiero y de la autoridad del jefe del ejecutivo, dio lugar a la pérdida de gran parte de la influencia que gozaba la Dependencia Central de Planificación con anterioridad a la independencia, sobre todo cuando se hallaba bajo la autoridad directa del jefe del ejecutivo (o del Primer Ministro). Quizás contribuyó también a ello el nombramiento del jefe de la Dependencia Central de Planificación para desempeñar el cargo de Secretario de Hacienda, puesto que ese alto funcionario se había convertido en símbolo de la planificación centralizada y su paso al nuevo puesto hacía desaparecer una influencia valiosa para el sector planificador. La Dependencia Central de Planificación dejó de ser el centro de la facultad decisoria oficial (que residía en el Primer Ministro) y no gozaba ya del privilegio de disponer de las poderosas armas coercitivas y psicológicas que acompañan a la disposición de fondos y que representa el Ministerio de Hacienda.

Dadas las muchas modificaciones y revisiones o sustituciones que sufrieron los planes en el período que se examina, y sus diferencias en periodicidad, resulta muy difícil comparar directamente cada plan con los demás en términos de la cabalidad de su ejecución y de su éxito en eliminar dificultades o alcanzar los objetivos propuestos. Además, los tiempos de referencia no son homogéneos desde un punto de vista político, según se ha indicado anteriormente. Sin embargo, es deseable efectuar esa comparación a causa del posible efecto que tuvo la ubicación de la oficina planificadora en cuanto a los resultados de la planificación, pero no se ha dispuesto ni del tiempo ni de los instrumentos necesarios para llevarla a cabo. Por lo tanto ha de bastar con la trivial repetición de que ese podría ser un campo fructífero para la investigación.

Es posible, no obstante, afirmar sin temor a la contradicción que, aunque el plan quinquenal de la Independencia (de 1963 a 1968) fue un voluminoso documento que expresaba en términos de alto vuelo los problemas a que había de hacerse frente, no determinaba con la suficiente claridad las medidas concretas que debían adoptarse y las tareas que era preciso realizar para resolver esos problemas. Por ejemplo se afirmaba que el desempleo constituía un grave problema, pero los procedimientos para resolverlo resultaban “por lo menos, difusos”. Los proyectos aparecían en gran detalle, pero muchos de ellos no habían sido evaluados adecuadamente ni preparados en forma que revelasen cómo habrían de conducir a la consecución de los objetivos propuestos o cómo habrían

de llevarse a cabo. De igual modo, las esperanzas relativas a su financiación estaban muy lejos de la magnitud real que alcanzó ésta.

Tienen desde luego razón quienes alegan que no es posible efectuar un completo estudio de viabilidad para cada proyecto, ya que si así se hiciese no sería posible elaborar ningún plan; pero la falta de realismo de muchos de los proyectos que figuraban en el plan induce a concluir que, en realidad, la falta de ejecución y de cumplimiento del calendario del plan fue una decisión preferible a la de iniciar esos proyectos. Este fue también, posiblemente, el talón de Aquiles de los planes anteriores y el motivo de las frecuentes revisiones y aun sustituciones completas de los mismos.

También constituyó una notable modificación de la administración del sistema de planificación la celebración de consultas en el momento de elaborar el presupuesto anual, en las que previamente participaba la Dependencia Central de Planificación. Durante el período en que la unidad de planificación no estuvo a cargo de los despachos del Primer Ministro y del Ministro de Hacienda, la Dependencia Central de Planificación no participaba en el examen del presupuesto, cosa que hacía cuando la función planificadora se hallaba adscrita a alguno de los ministerios nombrados anteriormente, lo que indica claramente que se produjo un cambio en la situación jurídica de la organización planificadora. Los funcionarios encargados de elaborar el presupuesto, que al tratar de evaluar las solicitudes de fondos presupuestarios de los ministerios funcionales suponían que el criterio primordial para orientarse en cuanto a la política que se seguía consistía en establecer correspondencias entre las asignaciones del plan y las solicitudes de fondos, observaban frecuentemente que existían grandes discrepancias entre los programas del plan y las propuestas presupuestarias.

En la actualidad, la función planificadora ha vuelto, de manera casi total, al Ministerio de Hacienda, aunque no se ha determinado aún la relación exacta que ha de tener con éste. A principios de 1967 se amplió el Ministerio de Hacienda para incluir en él la Dependencia Central de Planificación y tomó el nuevo nombre de Ministerio de Hacienda y Planificación. Se han producido ya notables cambios, comenzando a referirse muchas de las cuestiones relativas al presupuesto de bienes de capital de los ministerios funcionales a la Dependencia Central de Planificación, entre otras cosas para celebrar consultas sobre los programas ministeriales. Quizás ello se deba, en parte, al hecho de que la administración esté elaborando un nuevo plan quinquenal con las habituales conversaciones e intercambio de opiniones entre los diversos organismos oficiales. De uno u otro modo, la Dependencia Central de Planificación parece estar recuperando la posición de que disfrutó en un pasado no lejano.

En los últimos meses, el nuevo Primer Ministro (el tercero que desempeña este cargo en el espacio de sólo unos meses, ya que en enero de 1967 se retiró por enfermedad la primera persona que lo ocupó y su sucesor falleció en abril del mismo año) creó en su despacho una "De-

pendencia Coordinadora de la Ejecución de los Proyectos” compuesta por altos funcionarios y destinada a vigilar la ejecución de los proyectos muy importantes o de los que afectan a más de un ministerio, desde el momento de su concepción hasta el término de su ejecución.

El Primer Ministro ha creado también un Consejo Económico, presidido por él, compuesto por varios de los ministros del Gabinete (entre los que figura el de Hacienda y Planificación) y el gobernador del Banco Central (que fue Director de Planificación y Secretario de Hacienda). Este consejo examinará las cuestiones importantes relativas a la política económica (tanto interior como exterior) y puede adoptar decisiones ejecutivas, que se envían al Gabinete en pleno para su información, o hacer recomendaciones al Gabinete en pleno para su ratificación por éste.

Se han seleccionado ya los asuntos que ha de examinar el Consejo con carácter prioritario y han comenzado a celebrarse conversaciones basadas en los documentos preparados por el personal auxiliar de sus miembros componentes. Además de los miembros elegidos para formar parte del Consejo, puede invitarse a personas ajenas al Gabinete, tanto funcionarios como del sector privado, para que asesoren en materias de su competencia. Las organizaciones del sector privado pueden solicitar audiencia del Consejo para tratar asuntos de gran importancia económica. El Consejo ha accedido ya a recibir a una delegación conjunta de la Cámara de Comercio y de la Asociación de Fabricantes de Jamaica, a fin de examinar con ella los efectos de la actual devaluación que siguió a la devaluación de la libra esterlina.

Estas nuevas medidas (además de otras que se examinarán más adelante) son indicio de la amplitud del interés que tiene el gobierno en establecer un organismo planificador más eficaz.

Recientemente ha aumentado el personal asignado a la Dependencia Central de Planificación para elaborar el nuevo plan quinquenal (de 1968 a 1973) y para redactar un plan prospectivo en el que debe encajar el nuevo plan. La dependencia comprende actualmente un director y seis pequeños departamentos encargados de los siguientes asuntos: *a*) Proyecciones y políticas macroeconómicas; *b*) Coordinación de los programas de los ministerios; *c*) Investigaciones generales de carácter económico y social; *d*) Planificación de los recursos humanos; *e*) Coordinación de la asistencia técnica, y *f*) Informes sobre la marcha de los planes.

Estos departamentos trabajan en estrecha relación mutua y con los demás organismos estatales, relacionándose también, si bien en menor medida, con las esferas de actividades correspondientes del sector privado. (La mayor parte de las relaciones con el sector privado se mantienen por los ministerios y departamentos funcionales, los que, a su vez, están en contacto con la Dependencia Central de Planificación.) Los funcionarios encargados de los departamentos pertenecen a diversas comisiones ministeriales y asesoran en asuntos de planificación. Se están estableciendo relaciones muy íntimas con la División de Asuntos Económicos del antiguo Ministerio de Hacienda, parte de cuyo personal pasó

a la Dependencia Central de Planificación cuando se estableció el ministerio unificado de hacienda y planificación. Igualmente se están estableciendo relaciones más estrechas con la División del Presupuesto, del mismo ministerio, a la que está actualmente destinado un experto de las Naciones Unidas, que está introduciendo un sistema de programación y evaluación destinado a poner de relieve los aspectos económicos y funcionales del presupuesto. Este sistema se está empleando inicialmente en algunos de los ministerios más importantes —para aplicarlo al próximo presupuesto— y luego se extenderá a toda la administración.

El Ministerio de Hacienda y Planificación, que posee también un Departamento de Estadística, ha creado recientemente un Centro de Elaboración de Datos el que, juntamente con la ampliada División de Organización y Métodos y con la Dependencia de Inspección del Personal, ha iniciado un “análisis de sistemas” en los ministerios y departamentos y está evaluando las necesidades de éstos en cuanto a modernización y elaboración de datos.

A petición del gobierno, un grupo de las Naciones Unidas llevó a cabo recientemente un examen de las necesidades de la Administración del país, y de su adecuación, con el fin de superar las dificultades derivadas de la independencia política y del desarrollo económico y social. Actualmente se está estudiando el informe presentado por ese grupo y poniendo remedio gradual a las deficiencias observadas. Se han establecido ya, en aquellos ministerios que manejan un mayor volumen de fondos, departamentos de planificación ministerial y de administración de los programas, los que mantienen estrechas relaciones con la Dependencia Central de Planificación. En aquellos ministerios funcionales en los que aún no existen tales departamentos, la Dependencia Central de Planificación sigue manteniendo “contactos personales” a efectos de planificación.

Como se indicó anteriormente, se considera que el desempleo es el problema más grave de los planteados en Jamaica. El gobierno piensa llevar a cabo proyectos oficiales que empleen a un gran volumen de mano de obra, siempre que ello sea posible. La Dependencia Central de Planificación ha sido encargada de examinar las propuestas de los ministerios y departamentos destinadas a cumplir este plan y recomendará las medidas oportunas a la División del Presupuesto y a otras oficinas interesadas. Se ha constituido ya una comisión interministerial, con carácter oficioso, para que examine las propuestas que se presenten. La comisión está constituida por los organismos que poseen mayor capacidad para presentar propuestas que contribuyan a la referida política. En general, las medidas adoptadas por la Administración para fomentar las oportunidades de empleo (además de las oportunidades que ofrece directamente el propio gobierno) se han basado en la ley de incentivos industriales, pero no han servido hasta ahora para crear muchos empleos nuevos y las industrias establecidas tienden a basarse con exceso en las importaciones, factores ambos indeseables en las circunstancias actuales.

En 1966-67 se adoptó en Jamaica un concepto de la administración de las labores planificadoras, completamente nuevo y de gran trascen-

dencia, al crear una comisión nacional encargada de estudiar el problema del desempleo. La Comisión está así constituida:

a) Varios funcionarios superiores de los ministerios, interesados principalmente en los problemas de política económica (entre los que figura el Director de la Dependencia Central de Planificación) y en los programas de mayor importancia del gobierno;

b) Varios miembros de organizaciones del sector privado en representación de los empleadores y de la prensa;

c) Varios miembros de carácter estatutario;

d) Los supervisores de las dos organizaciones sindicales de mayor importancia, que de hecho están relacionados con los dos partidos políticos principales, y

e) Varios profesores de la universidad.

El trabajo de la Comisión, en general, se lleva a cabo por nueve grupos de trabajo que abarcan numerosas materias, distribuidos así:

1. Proyectos a corto término y de reserva;
2. Objetivos del empleo;
3. Industrialización (incluye la revisión de la legislación sobre incentivos);
4. Uso de la tierra (agricultura);¹
5. Fomento de la industria turística;
6. Política del ingreso;
7. Desarrollo de zonas (esto es, desarrollo regional);
8. Formación profesional, y
9. Planificación de la familia en su relación con el desempleo.

Una de las últimas medidas adoptadas por el gobierno en la esfera de la administración del plan está relacionada con el informe recientemente elaborado por un grupo de cuatro expertos de las Naciones Unidas titulado "La ejecución del plan quinquenal de la Independencia, en Jamaica". El grupo fue enviado a petición del gobierno y permaneció en Jamaica durante tres meses, prestando sus servicios en concepto de asistencia técnica. Estaba formado por un planificador económico, un planificador agrícola, un planificador industrial y un planificador social especializado en asuntos de mano de obra.

El grupo no ha presentado aún su informe definitivo, pero las ideas que contiene el provisional y las francas conversaciones sostenidas entre sus autores y los planificadores de Jamaica están ya influyendo en la formulación del próximo plan quinquenal, dentro del marco del plan prospectivo que ha de establecerse.

En el momento de redactarse este trabajo, un grupo para la planeación del medio físico, también de las Naciones Unidas, está trabajando juntamente con los correspondientes especialistas de Jamaica, para racio-

¹ El gobierno ha creado recientemente una Comisión para la Utilización de la Tierra, encargada de investigar los recursos en terrenos no cultivados y mal utilizados. Dicha comisión, en los casos en que ello está indicado, envía una notificación a los dueños de esas tierras ofreciéndoles la opción de establecer planes para comenzar en breve el desarrollo de sus terrenos o de ponerlos a disposición de otras personas capaces de utilizarlos adecuadamente en condiciones mutuamente convenidas.

nalizar el uso de los recursos físicos del país e indicar posibles centros de desarrollo a los que destinar una atención especial.

Del anterior examen de los aspectos administrativos de la planificación en Jamaica, país que ha logrado mantener una tasa muy elevada de crecimiento económico en el período que se examina y lograr cierto grado de desarrollo social y cultural, puede concluirse que ha existido una administración capaz de trabajar con apreciable éxito. Sin embargo, puede argüirse también que se dieron circunstancias fortuitas, como el desarrollo de la fabricación del aluminio y la bauxita, y el turismo, que se transformaron en grandes industrias durante el referido período.

La industria de la bauxita, que partió de cero en los primeros años de la planificación, ha crecido de tal modo que en el transcurso de pocos años ha hecho de Jamaica el primer productor mundial. Debe observarse, sin embargo, que la bauxita es el mineral más común del mundo y que los depósitos de Jamaica no son mejores que los de muchos otros países. El crecimiento de la industria merced a los acuerdos una y otra vez negociados entre el Gobierno de Jamaica y las mayores empresas internacionales productoras de aluminio, hasta alcanzar un fabuloso ritmo de desarrollo, constituye de por sí un éxito para la administración planificadora de un pequeño país que cuenta con escasos recursos naturales pero que está dotado de voluntad para explotar lo que posee de la mejor manera posible y para modificar las condiciones de ese aprovechamiento a medida que aumentan los conocimientos, a fin de conseguir que el país disfrute de una proporción mayor de los beneficios obtenidos.

Algo análogo se puede decir respecto del turismo, ya que los recursos de esta industria sólo se convierten en permanentes si se fomentan y protegen adecuadamente. La administración ha utilizado medidas reglamentarias y ha concedido incentivos a este fin, pero la industria no ha demostrado capacidad suficiente para satisfacer la demanda reciente por no haber dispuesto de suficiente capital. El gobierno ha adquirido y ampliado algunos hoteles, haciendo inversiones directas, a fin de elevar dicha capacidad. La decisión reciente de devaluar la moneda de Jamaica, después de la devaluación de la libra esterlina, que afectó grandemente a Jamaica, se consideró en parte como un medio de fomentar el turismo.

La administración de Jamaica, sin embargo, no se siente tan orgullosa de sus éxitos que no procure mejorarlos, según se demuestra claramente, como se indicó antes, por su intento continuado de alcanzar esa mejora llegando hasta exponer a sus funcionarios a la investigación de un grupo de especialistas en asuntos de administración pública, enviado por las Naciones Unidas, para que informe acerca de cómo podría reajustarse la administración pública a fin de satisfacer esas nuevas y crecientes demandas. También en el frente de la planificación se dieron amplias facultades a otro grupo de las Naciones Unidas para que examinase el correspondiente sistema e informase sobre él. Se espera que constituya un bien duradero para la administración planificadora esa amplia disposición a ser observada a fondo por un personal especializado procedente del exterior y dotado de un elevado sentido de la objetividad.

EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO

por *Ignacio Pichardo* *

INTRODUCCIÓN

En este estudio se procura poner de relieve la circunstancia de que en México el proceso administrativo de la planificación económica está en franco camino de formación y consolidación. Año tras año se llevan a cabo modificaciones más o menos significativas, tanto en cuestiones de procedimiento como por lo que toca a la creación de nuevos órganos o a la ampliación de funciones de los existentes. No hay en México un "órgano central de planificación" tal como los que se suelen encontrar en los aparatos gubernamentales de muchos países en vías de desarrollo. Existe, sin embargo, un sistema central de planificación integrado por un grupo relativamente pequeño de entidades del gobierno federal. Este núcleo central de dirección o planificación ha venido operando, en los últimos años, en condiciones de creciente eficiencia.

Una segunda observación general se relaciona con los avances conseguidos por el Gobierno de México en el campo de la planificación operativa anual. Si bien por un lado pudiera pensarse que la planificación a escala nacional no ha podido integrarse aún a los procesos cotidianos y normales de la administración pública, los planes anuales de inversión pública son ya una herramienta eficaz de gobierno. En este sentido todo indicaría que México ha seguido, voluntaria o involuntariamente, un sendero diferente al de otros países en similar etapa de desarrollo: hasta ahora se ha insistido en la planificación operativa anual, con un desenvolvimiento más lento de las instituciones de la planificación nacional a mediano y largo plazo.

A. ASPECTOS GENERALES

1. *Antecedentes del sistema de planificación*

En México no existe un organismo central de planificación, pero sí un sistema centralizado de planificación. Gracias a ese sistema se han logrado importantes avances en la movilización de los recursos materiales,

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.16. El autor desea dejar constancia de las valiosas orientaciones recibidas del Lic. Gustavo Martínez Cabañas, Presidente del Instituto de Administración Pública de México. Agradece también la colaboración de la señorita Alicia González, quien en su calidad de investigadora del Instituto participó estrechamente en la preparación de los materiales.

humanos y técnicos del país. El gobierno actúa constantemente como una fuerza directiva, a través de diversos organismos que, en mayor o menor medida, llevan a cabo funciones de programación y planificación.

Los primeros intentos para conseguir cierto grado de planificación económica aparecen después de 1933. Baste recordar, por ejemplo, los planes sexenales de 1934-40 y 1941-46. De otra parte, la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1947, que entonces funcionó más bien de un modo formal, una vez reorganizada tuvo en 1953-54 mayor intervención en la preparación del plan de inversiones para el sector público, durante la administración gubernamental correspondiente al período 1953-58.

A mediados de 1962 se elaboró el primer programa nacional de inversiones llamado "Plan de Acción Inmediata". Constituyó un intento serio de programar las inversiones del sector público y elaborar estimaciones precisas para las del sector privado.

En el sector público federal el sistema de planificación se basa en los acuerdos presidenciales que obligan a todas las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a presentar en un plazo determinado tanto sus programas de inversión como sus programas de actividades para el sexenio que se inicia. Esos programas deben contener: los lineamientos de la política a que se sujetará la acción de la entidad de que se trata; los problemas que se proponen resolver; los que a su juicio merezcan atención preferente y las metas que cada uno se propone alcanzar en el curso de un año y al final del sexenio, así como los medios que necesita para alcanzarlos y los recursos financieros indispensables para la realización del programa. Dichos documentos se concentran en la Secretaría de la Presidencia para su estudio y aprobación.¹

Actualmente se encuentra en vigor el "Programa del Sector Público" referido al período 1966-70.

Conviene aclarar que la organización federativa de México impone restricciones formales a la planeación económica de carácter nacional, ya que los planes de desarrollo elaborados por el gobierno federal no pueden obligar a los estados federados ni a las autoridades municipales, sino tan sólo al sector público federal. Sin embargo, existen mecanismos de coordinación financiera entre las entidades federativas y el gobierno federal que se establecen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el suministro de subsidios y la entrega de participaciones en impuestos federales. Además, el gobierno federal dispone de varios argumentos que pueden persuadir a las autoridades estatales y municipales a aceptar los lineamientos del plan. Un ejemplo de este tipo de influencia lo constituyen las facultades discrecionales de la Secretaría de Hacienda para señalar la prioridad en la inversión y ayuda federales a las entidades que sigan los lineamientos establecidos.²

¹ *Comercio Exterior*, marzo de 1965, p. 202.

² Presupuesto de Egresos de la Federación, arts. 12 y 18 (*Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1967).

En consecuencia y sin soslayar la existencia de esquemas de planificación estatales y regionales, en México la planificación es solamente federal y únicamente comprende al gasto público de inversión. En los dos últimos años se ha establecido un programa presupuestario para el control del gasto corriente.³

2. *La idea de la planificación económica y la opinión pública actual*

La idea de planificación económica, administrativa y social forma parte de la plataforma y el programa de acción de los diversos partidos políticos mexicanos, aunque su distinta ideología se traduce, como es natural, en enfoques particulares del problema. También el gobierno y los grupos económicos y culturales importantes apoyan la noción de planificación.

Existen legalmente constituidos y autorizados cuatro partidos políticos nacionales con representación parlamentaria: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido de Acción Nacional (PAN), de tendencia conservadora, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En los estatutos y principios de acción del PRI se mantiene desde hace tiempo la exigencia de realizar la planificación nacional. De hecho, el programa de gobierno del candidato a la presidencia postulado por este partido, puede considerarse como un conjunto de metas cualitativas de un plan de desarrollo.

El PRI ha creado las llamadas Juntas de Programación, que proporcionan material para la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos presidenciales; dentro del propio organismo político, funciona también el Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales que tiene a su cargo el estudio específico de estos problemas.

Cabe mencionar, como antecedente, la iniciativa de la Ley Federal de Planeación, que un grupo de senadores de ese partido presentó a la Cámara de Senadores, el 29 de octubre de 1963. En ella hacen notar las condiciones especiales de la organización administrativa y política mexicana e insisten sobre la planeación de carácter obligatorio para el sector público, meramente indicativa o de simple orientación para el sector privado y de coordinación con los programas de los gobiernos locales.

Esta iniciativa no alcanzó el apoyo necesario para su aprobación, pero tuvo el mérito de reducir a términos claros (aunque discutibles) y a proposiciones concretas los diversos aspectos de la planificación nacional.

La iniciativa señala los objetivos del desarrollo nacional, los elementos mínimos del plan, y las bases de revisión, ejecución y control del mismo. Define los organismos responsables y auxiliares para llevar a cabo los diversos aspectos anteriormente citados.

Dentro de la Plataforma Política y Social que para 1967-70 emitió, el PAN considera que "es indispensable la cooperación de los sectores

³ Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968 (*Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1967).

público y privado en la elaboración, ejecución y control de un plan de desarrollo económico y social". Este postulado tiene especial significación porque representa un cambio en la tradicional política económica de este partido, que sostenía la conveniencia de limitar la actividad del estado en materia económica.

El PPS presentó a la Cámara de Diputados una "Iniciativa de Ley de Planeación Económica Nacional", cuya finalidad es dotar al gobierno de un mecanismo central de planificación. En la exposición de motivos se señala que "la planeación es también —y la experiencia de otras naciones lo demuestra— el único camino para coordinar y armonizar los trabajos de las diferentes dependencias del gobierno entre sí, y con los del sector privado". Esa iniciativa prevé el establecimiento de bases jurídicas para la formulación de planes de desarrollo económico y social, así como para la ejecución y control de los mismos. Propone la creación de una Comisión Nacional de Planeación y un Consejo Nacional Económico-Social, el primero como órgano técnico de alto nivel y el segundo como organismo superior de coordinación y supervisión política.⁴

A pesar de que algunos miembros del sector privado mantienen actitudes en contra del intervencionismo estatal en la economía, dicho sector ha manifestado su disposición para colaborar en cierto grado en las tareas de programación del desarrollo. Así lo pone de relieve el discurso inaugural del V Consejo Nacional de Industriales, celebrado el 19 de febrero de 1964, pronunciado por el entonces Presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales, que expresó: "El último gran tema del Congreso es el de las relaciones de la iniciativa privada con el gobierno, en orden a las grandes tareas económicas nacionales. . . La visión de un gobierno pasivo regulando excepcionalmente algún sector por motivos de orden público, ha sido sustituida por la concepción de un gobierno más activo que orienta, estimula, coordina y en ocasiones suple la actividad económica de los particulares."

Recientemente, con motivo de las declaraciones oficiales en torno a la inversión pública aprobada para el año 1968, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México expresaron su opinión favorable y consideraron la conveniencia de una mayor cooperación entre los sectores público y privado, a fin de que la inversión pública complemente a la inversión privada.⁵

La inclusión de la carrera de administración pública en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, dentro de los estudios académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la existencia del Instituto de Administración Pública y de la Asociación Mexicana de Planeación, muestran el interés que los centros académicos y los grupos culturales y técnicos tienen por la preparación de especialistas en esta materia.

⁴ Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 14 de diciembre de 1965.

⁵ *El Día*, 9 de enero de 1968.

3. Duración de los planes

La duración de los planes hasta ahora formulados ha dependido, por lo general, de lo avanzado que se halle el sexenio gubernamental; así, por ejemplo, el llamado Plan de Acción Inmediata cubrió solamente tres años: de 1963 a 1965, y el actualmente en vigor abarca de 1966 a 1970.

Es interesante señalar que algunos organismos descentralizados —por ejemplo la Comisión Federal de Electricidad— formulan planes de inversiones que comprenden períodos mayores de seis años, resultado de la naturaleza de las obras que realizan y del campo propio de su actividad. Por otra parte, en lo que podría llamarse el sector social, existe un completo y extenso “Plan para el Mejoramiento de la Educación Primaria en México” que prevé una duración de once años.⁶

El sector público, en conjunto, no tiene planes anuales distintos de sus propios presupuestos; sin embargo, algunas dependencias elaboran y publican planes anuales de inversión y programas de trabajo. Entre otros cabría mencionar el programa de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social, que su director presentó a la asamblea general de dicho organismo,⁷ y el Plan Agrícola Nacional para el período 1967-68, que dio a conocer el Secretario de Agricultura y Ganadería en noviembre de 1967 y en el cual se establecen los niveles esperados de producción agrícola.⁸ No son éstos los únicos ejemplos.⁹

4. Naturaleza jurídica de los planes para el sector público y el privado

En el informe anual sobre la gestión de la administración que preside, relativo al período de septiembre de 1965 a agosto siguiente, el Presidente de la República Mexicana afirmó: “Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de rectificaciones. En el sector público jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional.” En consecuencia, los planes son obligatorios para los organismos del gobierno federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y meramente indicativos para el sector privado.

Cabe mencionar el interés y la preocupación del gobierno federal por establecer una mejor coordinación entre sus actividades económicas y las del sector privado. Existen declaraciones gubernamentales que mues-

⁶ Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública: “La Comisión Nacional para formular un plan destinado a resolver el problema de la educación primaria en el país”, *El Día*, 19 de octubre de 1959.

⁷ *Comercio Exterior*, febrero de 1967, p. 110.

⁸ *Ibid*, diciembre de 1967, p. 990.

⁹ En efecto, pueden citarse también los planes elaborados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, todos correspondientes al año 1967: programas de construcción de ferrocarriles para pasajeros y carga; programa nacional de telecomunicaciones; programa de aeropuertos en cooperación y programa nacional de aeronáutica civil.

tran esta preocupación, pudiendo citarse, entre otras, el Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del país (7 de julio de 1961), que establece en sus considerandos: "El progreso acelerado de la economía nacional exige mayores esfuerzos públicos y privados. . . Se requiere pugnar por una mejor y más fluida coordinación entre todas las dependencias y organismos federales entre sí y con los gobiernos locales y los grupos privados." El artículo I, fracción VI del propio Acuerdo, señala además que "corresponde al Ejecutivo Federal por medio de las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal intensificar sus esfuerzos para fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada".

El "Plan de Acción Inmediata" relativo a 1962-64 fue el primer documento que estableció "guías o indicaciones al sector privado, en materia de inversión, con el propósito de conseguir una planificación a nivel nacional". Dicho Plan abarcó la inversión tanto del sector público como la probable del sector privado y consideró los medios con que podía financiarse, declarando: "En particular, se ha sentido la necesidad imprescindible de que los sectores de iniciativa privada se compenetren mejor de los objetivos a largo plazo y de las perspectivas generales del desarrollo económico y efectúen oportunos estudios de sus respectivos sectores, sobre todo los industriales, a fin de armonizar sus proyectos de expansión entre sí y con los de otras ramas de la economía poder recibir de las instituciones oficiales la máxima cooperación en el desenvolvimiento de sus planes."¹⁰

Aunque no existe participación formal del sector privado en la elaboración de los planes económicos nacionales del país, las consultas son frecuentes a distintos niveles. Además, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 8, fracciones V al XIV enuncia las funciones que en materia de coordinación con el sector privado lleva a cabo en forma permanente la Secretaría de Industria y Comercio. También existen los Comités de Importación y Exportación, creados por esta misma Secretaría e integrados por representantes de diversos sectores industriales interesados, que operan de hecho como mecanismo de coordinación con el sector público.

5. *Quién aprueba y toma las decisiones finales respecto a los planes*

En México es el titular del Poder Ejecutivo la autoridad suprema que aprueba las decisiones finales respecto a los planes formulados por las entidades e instituciones responsables de realizarlas, todas las cuales forman parte del propio Poder Ejecutivo.

Diversos artículos de la Constitución Federal facultan al Poder Ejecu-

¹⁰ Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo económico y social de México*, presentado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Interamericano Económico y Social (México, octubre de 1962), cap. VI.

tivo de la Unión para decidir de manera exclusiva en materias económicas. El Ejecutivo está autorizado para enviar iniciativas de índole económica al Congreso Federal. Varias leyes reglamentarias de la Constitución conceden facultades discrecionales al Poder Ejecutivo para regular diversos mecanismos económicos y fiscales. Así por ejemplo, la Ley sobre Atribuciones del Poder Ejecutivo, reglamentaria del artículo 28 de la Constitución, faculta al Poder Ejecutivo para intervenir en el sistema de asignación de factores productivos, que es uno de los instrumentos jurídicos indispensables para hacerse cargo de la ejecución de las diversas fases de la planeación económica nacional. Aunque no suele hacerse uso de las amplias prerrogativas que concede, permite regular hasta el nivel último de la estructura económica: la empresa privada misma.

6. *Forma jurídica de las decisiones*

Las decisiones del Ejecutivo se transforman en actos jurídicos mediante la promulgación de acuerdos presidenciales e iniciativas de ley. Estas últimas adquieren vigencia al ser sancionadas por el Congreso. Ejemplo de la primera forma aludida es el ya citado Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del país (*Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 1961), documento que analiza en detalle la conveniencia de utilizar técnicas de planeación para fomentar el desarrollo económico del país, y señala los objetivos de la planeación.

Como ejemplo de ley se puede citar la de Ingresos de la Federación, y el presupuesto de egresos, que desde 1965 incluye los presupuestos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

7. *Sanción jurídica que implica la aprobación de los planes*

La sanción jurídica de los planes formulados por las secretarías de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal consiste en la "aprobación", por parte de las instituciones competentes —que en otra parte se mencionan en detalle—, de esos planes y programas de inversión, de sus presupuestos y de las modificaciones a los mismos.

Por lo que se refiere a los planes formulados para el sector público en su conjunto, la sanción jurídica queda plasmada en la autorización del propio Presidente de la República, y en su publicación como acuerdo. En ambos casos, las secretarías y departamentos de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que constituyen el sector público federal, están jurídicamente obligados a cumplir los lineamientos señalados en los mencionados planes. Para el caso de incumplir lo dispuesto en ellos se preven diversas medidas administrativas y financieras de carácter coercitivo, como retención de subsidios o desaprobación de partidas presupuestarias.¹¹

¹¹ Véase Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968. (*Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1967).

Por lo que se refiere al sector privado, no existe prácticamente ninguna sanción jurídica específica. La intervención gubernamental en este campo es puramente indicativa y se lleva a la práctica recurriendo a incentivos y estímulos, principalmente de carácter fiscal.

8. *Base de la autoridad del organismo de planificación*

Como ya se ha dicho, en México no existe un organismo central único de planificación. Las tareas de programación y planificación económica y social del país son responsabilidad de varios organismos e instituciones, cuya competencia se encuentra definida en las diversas disposiciones legales que se describen a continuación.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración, creó 15 secretarías y 3 departamentos de Estado. En materia de planificación nacional, las atribuciones fundamentales recaen sobre la Secretaría de la Presidencia. En efecto, en el artículo 16 de la ley se consignan las responsabilidades que a esta dependencia corresponden, a saber:

- I. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución.
- II. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República.
- III. Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general.
- IV. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse.
- V. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- VI. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República.
- VII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República."

En el artículo 6 de la mencionada ley se establecen las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, algunas de las cuales se relacionan directamente con la materia de que se trata. Por ejemplo:

- I. Estudiar y formular los proyectos de ley y disposiciones impositivas y las leyes de ingresos, federal y del Departamento del Distrito Federal.
- V. Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.
- VI. Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la federación, como el Departamento del Distrito Federal.
- XI. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público."

Las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, señaladas en el artículo 7º de la Ley, se relacionan con problemas de control y vigilancia de programas y planes, entre otras las siguientes:

- XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen,

posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra secretaría o departamento de Estado.

XVII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.”

El acuerdo presidencial del 29 de junio de 1959, que dispuso que las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones comprendiendo los proyectos que se pretendían realizar anualmente de 1960 a 1964, teniendo como objetivos, entre otros, “acelerar el desarrollo económico y social del país”.

Como antecedente sobre la cuestión de cómo está determinada la base jurídica del mecanismo de planificación, debe recordarse el acuerdo presidencial del 26 de octubre de 1959 que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal actuarán en relación con los programas de obras de inversión.

En el acuerdo presidencial sobre la planeación del desarrollo económico y social del país se manifiesta que para alcanzar los objetivos nacionales propuestos resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral; que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboren sus programas de acción persiguiendo precisamente dichos objetivos y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social del país.

A título de ejemplo podrían citarse otras disposiciones que complementan la base jurídica del sistema de planificación. Así, la Ley Federal de Estadística, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Ley Orgánica del artículo 28 de la Constitución en materia de monopolios.

9. Estructura del sistema de planificación

Dos elementos caracterizan al sistema de planificación en México: por una parte, un conjunto de disposiciones jurídicas que otorgan al poder ejecutivo facultades para intervenir en la regulación de los procesos económicos; por otra parte, varios organismos gubernamentales especializados, con funciones exclusivas en materia de planificación algunos y otros que, además de actividades propias, llevan a cabo tareas de planificación o de programación.

En la cúspide del sistema de planificación nacional, como responsable político único, se encuentra el Presidente de la República, con autoridad y responsabilidad en materia económica, concedidas por disposición constitucional. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos señala al poder ejecutivo las bases para actuar sobre la totalidad de los mecanismos del sistema económico. Se pueden citar: el artículo 28 de la Ley Orgánica en Materias de Monopolios; el artículo 73, referido al crédito de la nación y a la política monetaria, y el artículo 89, relativo a la facultad del poder ejecutivo para imponer la exacta observancia a las leyes en la esfera administrativa, así como para nombrar y remover libremente a los empleados y funcionarios de la Unión, incluyendo a los secretarios de Estado.

De otra parte, cabe mencionar la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada el 30 de diciembre de 1950, que sustituye a la ley Orgánica en Materia de Monopolios en aquellos aspectos que tratan del control de los precios. La Ley de Atribuciones otorga al Ejecutivo, entre otras, amplias facultades para regular la producción, la distribución y el comercio exterior; para fijar precios máximos al mayoreo o menudeo, y para solicitar información suficiente y veraz de los sectores económicos del país.

Ahora bien, con objeto de que el Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones en materia de planificación, se han creado diversas dependencias a las cuales se confía la realización de esa actividad. Tales dependencias, aun cuando colaboran en estrecha comunicación, no guardan una relación de jerarquía entre sí.

Los organismos de planificación, en el gobierno federal, son:

a) La Comisión Intersecretarial, constituida por acuerdo presidencial e integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, con el fin de formular planes para el desarrollo económico y social del país a corto y a largo plazo.

Singular importancia debe atribuirse al acuerdo presidencial del 2 de marzo de 1962 que constituyó la Comisión Intersecretarial. Hoy día la Comisión es el único organismo técnico, en todo el aparato del sector público federal, que realiza la coordinación múltiple entre los diversos programas de inversión que acompañan a los planes sectoriales. Las principales disposiciones del acuerdo que creó la Comisión son:

1º Se constituye una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público con el fin de que proceda de inmediato a formular planes para el desarrollo económico y social del país a corto plazo.

2º La Comisión Intersecretarial tomará en cuenta las disposiciones del acuerdo presidencial del 7 de julio de 1961 y del 29 de junio de 1959, así como las disposiciones relacionadas con el presupuesto de egresos.

3º La Comisión calculará el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales.

4º Para que las entidades del sector público gestionen créditos internacionales, será necesario que hayan cumplido con los requisitos establecidos en las diversas leyes y disposiciones aplicables...

8º Los planes nacionales de desarrollo que se elaboren en los términos del presente acuerdo serán presentados por los titulares de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público a la consideración del Presidente de la República a la brevedad posible."

Al principio la Comisión Intersecretarial no tuvo de manera inmedia-

ta la fuerza e importancia necesarias para intervenir activamente en la planeación económica del país, como se esperaba en el momento de su creación, pero actualmente está dejando sentir su intervención en las decisiones gubernamentales en materia de política económica. El hecho de que no las representen los titulares de las secretarías referidas, sino altos funcionarios de nivel técnico, dificulta la posibilidad de obtener la coordinación de las directrices económicas al más alto nivel. Tampoco debe olvidarse el peligro de que los puntos de vista del órgano de planeación se vean influidos por las opiniones o criterios de una dependencia ejecutiva particular del sector público y de que, en consecuencia, los reflejen con excesiva parcialidad.

Entre las disposiciones que han sido puestas en vigor durante el presente sexenio de gobierno destaca el acuerdo presidencial del 23 de julio de 1965, que obliga a las secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal a enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, sus programas de inversiones del siguiente ejercicio fiscal. Otra disposición muy importante para la adecuada vigilancia de las operaciones del sector paraestatal es la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de diciembre de 1965, que define las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional como órgano de vigilancia de dichas instituciones e indica la competencia que tienen, en esos mismos aspectos de control y vigilancia, las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

b) La Secretaría de la Presidencia, en cuanto autoriza los gastos de inversión de todas las dependencias del sector público federal.

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto elabora y pone en vigor los presupuestos de las dependencias del poder ejecutivo y de los poderes legislativo y judicial, así como de algunos organismos y empresas estatales. Mantiene una estrecha relación con las secretarías y departamentos de Estado por lo que se refiere a sus problemas financieros, así como con los organismos descentralizados, por las aportaciones y subsidios que se les conceden. Los gobiernos estatales y los municipios, por su parte, mantienen vínculos con el gobierno federal a través de las dos secretarías mencionadas.

d) La Secretaría del Patrimonio Nacional tiene encomendadas, entre otras, las funciones de vigilancia y supervisión de las inversiones de los organismos y empresas del Estado.

En otro nivel, pero como organismos que también participan en el proceso de planificación, debe señalarse al Banco de México y la Nacional Financiera. Al primero corresponde el manejo de la política monetaria. A la segunda cabe desempeñar las funciones propias de un banco de desarrollo, tanto para los organismos descentralizados como para el sector privado industrial.

10. *Tendencias en la distribución de las inversiones públicas y privadas*

En los programas de inversión se ha procurado estimar cuantitativamen-

te en el monto de la participación del sector público y del sector privado. Se señalan en seguida algunos ejemplos generales pasados y presentes sobre distribución de niveles de inversión. En el año 1962 se elaboró y puso en ejecución un plan de promoción económica que requería una inversión global de 15 000 a 20 000 millones de pesos. El plan preveía una estrecha colaboración entre el gobierno y la iniciativa privada en materia de inversiones. Este fue el llamado "Plan de Acción Inmediata". Cubría el período 1963-65, y se propuso como objetivo básico "acelerar el crecimiento económico del país para pasar del 3.6 por ciento en 1962 al 6 o 7 en años subsiguientes. . . El Plan de Acción Inmediata tiende a lograr un monto de inversión pública y privada durante el período 1962-64 que permita asegurar que el producto bruto interno crezca a una tasa media anual de 5 por ciento, como mínimo, en el quinquenio 1961-65".

De otra parte, en el primer informe presidencial del sexenio 1965-70, presentado el 1º de septiembre de 1965, se señala que "la inversión pública federal autorizada para 1965 asciende hasta agosto último a 16 000 millones. . . de la suma referida, 8 091 millones corresponden al gobierno federal, 6 077 millones a los organismos descentralizados y 1 808 millones a empresas de participación estatal". En esa ocasión no se establecieron estimaciones de la participación que correspondía a la iniciativa privada en la inversión total. Únicamente se dijo que "para cumplir con el propósito de que México cuente con más y mejor iniciativa privada, se formuló una lista de 369 productos que pueden ser elaborados en condiciones favorables de competencia internacional. Los empresarios, que han demostrado estar dispuestos a contribuir a la industrialización del país, tienen ya a su disposición esa lista".¹²

En el segundo informe presidencial del sexenio 1965-70, presentado el 10. de septiembre de 1966, se fijaron los montos de inversiones para ambos sectores en el Plan de Desarrollo 1966-70 y se indicó la distribución sectorial de las mismas por lo que al sector público se refiere. Las inversiones requeridas para alcanzar la meta propuesta —la obtención de una tasa anual de crecimiento de 6.5 por ciento en el período 1966-70— fueron fijadas en 275 000 millones de pesos, correspondiendo 95 000 millones al sector público y 180 000 millones al sector privado. Por lo que respecta al sector público se decía: "De 1966 a 1970 la inversión de 95 000 millones quedaría distribuida así: 39.5 por ciento a la industria; 22.6 por ciento a las comunicaciones y transportes, 14.2 por ciento al fomento agropecuario y pesquero; 22.1 por ciento a obras de beneficio social y 1.6 por ciento a la administración y defensa".¹³

11. *Ejecución de los planes del sector público*

Desde el punto de vista de su participación en decisiones de política general, los diversos organismos que integran el sector público federal pueden agruparse en tres categorías: los que son meramente ejecutivos, los que

¹² Lic. Gustavo Díaz Ordaz, *I Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 1965.

¹³ Lic. Gustavo Díaz Ordaz, *II Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 1966.

tienen como función principal definir políticas y los de carácter mixto. La mayoría de los organismos descentralizados y todas las empresas de participación estatal pertenecen al primer grupo, pues son instrumentos de ejecución. Por el contrario, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda son dependencias cuya principal función es definir políticas generales. Las restantes secretarías y departamentos de Estado son organismos mixtos en cuanto instrumentos para poner en ejecución la política económica y social del gobierno federal, pero influyen en ella, la interpretan y modifican a través de sus propias decisiones.

En la realización del plan, la función asignada a la mayor parte de las entidades que integran el sector público mexicano es ejecutiva. En efecto, basan su actuación en los planes particulares previamente autorizados por los órganos competentes, limitándose a actuar dentro de los márgenes señalados en los mencionados planes, de acuerdo con las indicaciones especiales que en su caso formulen los organismos de planeación.

En el informe presidencial de 1963 se manifestaba: "La autorización de inversiones se halla sujeta invariablemente al examen previo de las necesidades y de los programas de las entidades correspondientes, así como del monto y origen de los recursos utilizables, o sea de la disponibilidad del presupuesto, los fondos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y los financiamientos internos y externos, estos últimos dentro de la capacidad de pago y siempre que no sean inflacionarios."¹⁴

12. *Evaluación de los resultados*

El gobierno federal no publica ningún informe técnico con el propósito exclusivo de evaluar los resultados de los programas y planes de desarrollo, en términos de las metas previstas. Sin embargo, se tendría una impresión falsa si se creyere que no existe suficiente información, en diversas fuentes, que permita evaluar rigurosamente la marcha de los planes, pues se dispone de los elementos necesarios (considerando las limitaciones estadísticas) para dar cuenta de los resultados obtenidos, compararlos con las metas previstas en el plan y llegar a una evaluación de logros.

De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Federal, las diversas dependencias que integran al sector público deben dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan los asuntos a ellas encomendados. En cumplimiento de esa disposición, las secretarías de Estado publican informes anuales, con anexos estadísticos, sobre la marcha de sus programas. Estas publicaciones sirven de base al informe de gobierno sobre la marcha de la administración pública, que el titular del poder ejecutivo rinde al Congreso de la Unión cada 1º de septiembre. Dicho informe es un documento que en forma general presenta las actividades realizadas y las metas alcanzadas, comparándolas con las logradas en el año inmediato anterior y en ocasiones con las de varios ejercicios anteriores. Así, por ejemplo, el informe de gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, del 1º de septiembre de 1967, estuvo estructurado del siguiente modo: política interior del régimen; política económica del país,

¹⁴ Lic. Adolfo López Mateos, *V Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 1963.

capítulo en el que se exponen, entre otros aspectos, las inversiones autorizadas al sector público, la situación monetaria del país, la deuda pública, el crédito exterior utilizado, las condiciones y canalizaciones de crédito del sistema bancario, el crédito agropecuario concedido, los ingresos y el gasto público, el movimiento financiero de los organismos descentralizados, los objetivos de la política arancelaria y la situación y condición especial de la agricultura, ganadería e industria; la política de bienestar social en lo que toca a salud pública, seguridad social, vivienda, educación y cultura; la política exterior, y un mensaje a los diferentes sectores sociales del país. Finalmente, los anexos de inversión pública federal, que por primera vez se incluyen en este documento, permiten analizar las inversiones autorizadas para 1967, tanto de las principales obras terminadas como de las que están en proceso.

Otro documento público anual de carácter económico es el emitido por la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados. Se trata de un análisis hecho por la Contaduría Mayor, que depende del Congreso de la Unión, sobre la cuenta pública que envía el ejecutivo al poder legislativo. El documento se denomina "Dictamen relativo a la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno Federal". Tanto ese dictamen como la propia cuenta pública y la exposición de motivos de las dos leyes presupuestarias anuales (la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos), proporcionan suficiente información para tener una idea cabal de la evolución financiera del sector público y del desarrollo de los programas de inversión.

Por otra parte, la Comisión Intersecretarial elabora un informe anual de circulación restringida, referido entre otros aspectos al crecimiento económico sectorial, a la canalización efectiva de las inversiones y al estado de los créditos interiores y exteriores.

Existen, además, informes técnicos anuales que en forma detallada presentan varios aspectos de la situación económica del país, publicados por instituciones oficiales tan importantes como el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Dirección General de Estadísticas de la Secretaría de Industria y Comercio. Estos informes, lejos de limitar su información al sector público, proporcionan abundantes materiales estadísticos sobre los demás sectores de la economía. También algunas instituciones privadas publican datos sobre ramas de actividades.

Puede decirse, pues, que la literatura económica publicada regularmente proporciona suficientes elementos para realizar una evaluación detallada de los resultados obtenidos y para establecer relaciones comparativas de lo planeado y programado originalmente con lo efectivamente alcanzado.

13. Dificultades y estrangulamientos administrativos que han afectado más seriamente la ejecución del plan

En el informe de gobierno correspondiente al año 1966, el Presidente de la República se refirió a los problemas administrativos en relación con la política de desarrollo económico y social. La evaluación hecha, por pro-

ceder de la más alta autoridad del país, tiene especial significación. El Presidente dijo:

“A los espectaculares avances logrados en muchos aspectos, no corresponde un proporcional progreso de la ya muy compleja y extensa maquinaria administrativa, acorde con los grandes adelantos alcanzados por la moderna técnica de la administración. No puede negarse que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero es evidente también que la organización estatal resulta obsoleta y viejos y gastados sus sistemas.

“Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como lo consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del sector público; precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor al país.

“No es labor para unas semanas o para unos meses; es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otras naciones que han emprendido trabajos similares. Requiere el concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos.”

Es inobjetable la afirmación, generalmente aceptada, de que los procedimientos y métodos de la administración pública mexicana son obsoletos y no están a tono con el avance de la técnica en otros campos de actividad.¹⁵

Si se estudia la estructura de la administración pública federal tal como operaba en los primeros años del presente siglo —después de las importantes reformas introducidas entre 1890 y 1896 por el gobierno del general Díaz—, podrá notarse que no hay diferencias sustanciales con el aparato administrativo que funciona actualmente en México: algunas supresiones y agregados, éstos últimos, generalmente, con la tendencia a crear dos secretarías de Estado donde antes sólo existía una.

La administración pública central (se le podría llamar así para distinguirla del sector paraestatal) ha sido la única entre las estructuras jurídicas vigentes a principios de siglo que no sufrió transformaciones de fondo al consolidarse la Revolución Mexicana.

El hecho de que el número y la composición de los organismos que integran el núcleo central del poder ejecutivo federal haya variado muy poco en el último medio siglo no sería, por sí mismo, un índice de atraso de la administración pública si no fuera por la grave circunstancia de que los métodos y procedimientos administrativos empleados se han desarrollado a un ritmo considerablemente más lento que los avances técnicos en otros campos de actividad económica. Los procedimientos y sistemas obsoletos y la dificultad para que las funciones de la administración pública central se adapten a las exigencias de un rápido crecimiento económico y social, son responsables de la baja eficiencia y productividad con la que evidentemente opera el aparato gubernamental. El atraso relativo de la administración pública no se debe tanto a una inadecuada estructura general de la administración pública, como al uso de procedimientos y sistemas atrasados en todos los niveles del aparato gubernamental. La con-

¹⁵ Estas observaciones y las de las páginas que siguen están basadas en mi trabajo. “El propósito y el método de la reforma administrativa” en la revista *Comercio Exterior* (México, noviembre de 1966), p. 823.

secuencia inmediata de este estado de cosas es la baja productividad resultante.

Una prueba de que el meollo del problema administrativo no es la existencia de una estructura general inadecuada, sino la operación ineficiente de los organismos existentes, se encuentra en el desarrollo experimentado por el sector paraestatal. Este sector ha jugado un papel decisivo en la creación de la infraestructura económica del país, lo que pone de relieve la capacidad del sector público para ejecutar programas y proyectos de gran complejidad técnica. La importancia que dentro del sector público federal tiene el subsector paraestatal —integrado por organismos descentralizados y empresas de participación estatal— puede medirse por las cifras presupuestarias que indican la proporción del ingreso total y del gasto total correspondiente a ese subsector en el año 1965, cuando por primera vez algunos organismos descentralizados y empresas de participación estatal integraron su presupuesto al del gobierno federal.¹⁶ El total de ingresos de la Federación ascendió en ese año a 64 282 millones de pesos, de los cuales 35 780 (o sea el 55.7 por ciento) correspondió a ingresos directos del gobierno federal y 28 501 (equivalentes al 44.3 por ciento) fueron ingresos de los organismos y empresas. Por otra parte, el gasto efectivo en ese mismo año fue de 64 019 millones de pesos, de los cuales 36 715 (o sea el 57.4 por ciento) correspondió al gasto directo del gobierno federal y 27 304 (equivalentes al 42.6 por ciento) a los organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal.¹⁷ Sin embargo, el cómputo de los gastos de los organismos descentralizados incluidos en la cuenta de la Hacienda Pública del gobierno federal comprende sólo 21 organismos de un total de 417 (aunque esos 21 organismos deben representar más de las dos terceras partes del gasto total del subsector). Si se incluyera el gasto de todos los organismos y empresas del Estado, la proporción se invertiría a favor de esos organismos. Un dato más que tiende a confirmar la anterior aseveración se encuentra en la Ley de Ingresos de la Federación para 1966. En ella se prevén ingresos totales por un monto de 49 235 millones de pesos (sin incluir la colocación de empréstitos), de los que el 42.7 por ciento son ingresos presupuestales directos del gobierno federal y 57.3 por ciento de los organismos descentralizados.

En estas condiciones puede afirmarse que la estructura general del sector público federal —incluyendo el núcleo administrativo central y los organismos y empresas del Estado— ha cumplido satisfactoriamente su tarea en el desarrollo económico y social de México. Un ejemplo sencillo

¹⁶ Esta disposición se aplica a los siguientes organismos descentralizados y empresas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Industria Eléctrica Mexicana, Nueva Compañía Eléctrica Chapala, Compañía Eléctrica Guzmán, Compañía Hidroeléctrica Occidental, Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, Ferrocarriles Unidos de Yucatán, Aeronaes de México y Compañía de Subsistencias Populares.

¹⁷ Dictamen de la Comisión de Presupuestos y cuenta de la Cámara de Diputados, relativo a la Cuenta de Hacienda Pública Federal por el ejercicio fiscal 1965 (noviembre de 1966).

puede ilustrar mejor esta afirmación. Muchos países en vías de desarrollo han tropezado con dificultades para mantener una tasa elevada de crecimiento económico por carecer de adecuados mecanismos financieros de promoción para el desarrollo, mediante los cuales se capten recursos internos y externos y se canalicen hacia programas con una alta prioridad en términos de desarrollo. En México, la Nacional Financiera S.A. ha llevado a cabo esa tarea con todo éxito; la institución ha sido objeto de estudios cuidadosos por la OCED —organización que agrupa a los países industrializados— y propuesta como modelo de banco de desarrollo para otros países.¹⁸

El problema general del sector público de México no es de estructura inadecuada o incompleta; más bien se trata de la necesidad de elevar la eficiencia y la productividad del funcionamiento, en todos los niveles, del aparato institucional existente. En este sentido es correcto hablar de una reforma administrativa de fondo, es decir, que afecte todas las operaciones del sector público y que procure elevar la eficiencia general del aparato gubernamental. Los diversos diagnósticos formulados sobre la problemática de la administración pública mexicana apuntan en esa dirección.¹⁹

14. *Opinión de un experto*

Parece conveniente presentar aquí los puntos de vista de un conocido experto mexicano en relación con los problemas de la administración pública del país.²⁰ Por lo que se refiere a la planeación administrativa, el Lic. Miguel Duhalt Krauss opina que la “administración pública pone énfasis en la planeación económica y concede poca importancia a traducir los planes económicos en verdaderos planes administrativos u operativos. Por eso no hay términos de referencia en el trabajo en los distintos niveles y los planes son generalmente declarativos”. Y más adelante: “Si por eficiente organización entendemos la adecuada división y distribución del trabajo en todos los niveles aprovechando técnicas de organización y métodos y la correcta delegación de autoridad y responsabilidad y una fácil comunicación vertical y horizontal que asegure la indispensable coordinación de los órganos, tendremos que reconocer que en México es todavía deficiente.”²¹

Manifiesta el autor que las limitaciones del análisis hacen difícil emitir un juicio acerca de si la centralización existente es “excesiva para el desarrollo”, lo que no le impide agregar que es un hecho la debilidad de la administración pública a nivel estatal y municipal y la urgencia de llevar

¹⁸ Angus Maddison (investigador del Centro de Desarrollo de la OCED), “Foreign skills and technical assistance in economic development”, en *The OCED Observer*, n° 22 (junio de 1966).

¹⁹ Véanse, por ejemplo, las opiniones de diversos expertos y capitanes de industria publicadas por Alardo Prats en *El Sol* (México, 6 al 15 de noviembre de 1966).

²⁰ Miguel Duhalt Krauss, conferencia sustentada el 7 de mayo de 1964 en el Seminario de Administración Pública de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

²¹ Véase también Unión Panamericana, *La administración pública en América Latina*, y M. Duhalt Krauss, *El caso de México*, pp. 1 y 16.

a cabo programas de capacitación administrativa. Reconoce que, en cuanto al sistema de compras y suministros, se han tomado medidas tendientes a asegurar la moralidad en esta actividad, pero insiste en la necesidad de aplicar técnicas modernas sobre procedimientos de compra, almacenamiento, suministro y transporte en todo el sector público federal.

En México, indica Duhalt Krauss, en muchos casos la decisión se toma de acuerdo con un criterio político y no con un criterio puramente administrativo. Sobre el problema de la carencia de una coordinación verdaderamente eficaz dice: "La deficiente organización, la debilidad de los gobiernos locales y municipales, la insuficiente comunicación y la falta de unidad y cohesión de los altos niveles, trae como consecuencia un bajo índice de 'acción compartida'. Aún no se presta la debida atención a la información hacia la opinión pública en todas las dependencias oficiales."

15. *Tres áreas de estrangulamiento*

A nuestro juicio, las dificultades y estrangulamientos que afectan más seriamente la ejecución de los planes se manifiestan en los dominios siguientes:

a) Deficiente coordinación general de las actividades de las distintas dependencias, secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El problema de la inadecuada coordinación es un factor limitante de la administración pública mexicana. En un régimen político federativo como el de México no debe olvidarse, además, la necesidad del establecimiento formal de métodos para lograr la colaboración del gobierno federal con los gobiernos estatales.

b) Retraso en la adaptación y uso de modernas técnicas de administración y organización destinadas a elevar la productividad del trabajo, a simplificar sistemas y procedimientos y a racionalizar decisiones. Se advierte la necesidad de formar grupos de expertos que, además de coadyuvar a la formación de unidades técnicas, creen la disposición favorable a la idea de que son indispensables los cambios de sistemas y procedimientos y el uso de las técnicas modernas.

c) Carencia de una óptima integración del personal de funcionarios y empleados al servicio del Estado. Parece indispensable centralizar la administración del personal federal y unificar los métodos de reclutamiento y selección del mismo, así como establecer un instituto de capacitación para funcionarios públicos.

B. LOS MECANISMOS CENTRALES DE PLANIFICACIÓN Y SUS RELACIONES CON LOS CENTROS DE DECISIÓN

1. *Grado de participación de los organismos de planificación en las decisiones de las instituciones públicas de crédito y bancos de fomento*

Los organismos de planificación no tienen una intervención formal y claramente definida en las decisiones de las corporaciones y bancos de fo-

mento del país. La participación se realiza indirectamente a nivel superior. Dentro de los consejos de administración de dichos bancos y corporaciones están representados algunos organismos planificadores, especialmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (por lo general, con el carácter de presidente de tales consejos).

A título indicativo se pueden citar:

a) La Nacional Financiera, principal órgano auxiliar de las instituciones de crédito, encargada de estimular y encauzar la inversión de capitales y realizar funciones de promoción industrial y otorgamiento de créditos, tanto al sector público como al privado, para proyectos de alta prioridad en materia de desarrollo. Su consejo de administración, órgano supremo, está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como presidente del mismo; y como titulares, entre otros, por el Secretario de Industria y Comercio, el Secretario del Patrimonio Nacional y el Director del Banco de México.

b) El Banco Nacional de Comercio Exterior, institución nacional de crédito dedicada al fomento de las relaciones comerciales del país con el exterior; el presidente del consejo de administración es el Secretario de Industria y Comercio, y los titulares principales son el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Secretario de Agricultura y Ganadería, el Secretario del Patrimonio Nacional, el Secretario de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Ingresos de Hacienda y Crédito Público y el Subdirector del Banco de México.

c) En el Consejo de Administración del Banco Nacional Agropecuario, cuya finalidad es canalizar mayores recursos financieros al sector rural, tanto provenientes del exterior como de la banca privada, participan el Director del Banco de México como presidente, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Subsecretario de Agricultura y Ganadería, y el Director General de la Nacional Financiera.

d) El Banco Nacional de Crédito Agrícola, uno de los dos bancos tradicionales de fomento al campo, integra su consejo de administración con el Secretario de Agricultura y Ganadería, como presidente, el Director de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Subsecretario de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La coordinación de los organismos planificadores y las instituciones de fomento se realiza entre sus directivos. Existe un Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito bajo la presidencia del Secretario de Hacienda e integrado por los directores del Banco de México y de las principales instituciones nacionales de crédito. Actúa como órgano encargado de delimitar competencias, considerar planes conjuntos de financiamiento, encauzar el crédito y, en general, promover la colaboración entre las instituciones.

2. Grado de participación de los organismos de planificación en las decisiones gubernamentales en materia de transporte, energía y otras inversiones de infraestructura

En el seno de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo (integrada por representantes técnicos de las Secretarías de Hacienda y Presidencia) se determina anualmente, en combinación con las dependencias respectivas, el conjunto de inversiones en infraestructura que se harán durante el año. Esta determinación se lleva a cabo tomando en cuenta la calidad de los proyectos de inversión, la jerarquización de las inversiones según los programas generales del sector público y la disponibilidad de los recursos financieros internos y externos. Con estos datos se preparan cuadros denominados de inversión-financiamiento que sirven de base a la operación de la Dirección General de Inversiones Públicas.

La función de este organismo, que depende de la Secretaría de la Presidencia, es establecer los lineamientos generales de la política a seguir en materia de inversiones y los objetivos generales de la misma. También formula una evaluación individual de cada uno de los proyectos de inversión en infraestructura y autoriza o no tales inversiones en función de la calidad intrínseca del proyecto y de su importancia en términos de un sistema general de prioridades derivado del programa de inversiones públicas (actualmente se hace referencia al programa 1966-70).

Las decisiones finales que modifican los planes originales se hacen del conocimiento de las dependencias y organismos cuando solicitan de la Dirección General de Inversiones Públicas la autorización correspondiente a las inversiones que pretenden efectuar.

Las medidas vigentes hoy modifican antiguos procedimientos para la autorización de inversiones, pues contemplan la necesidad de aprobar el conjunto de las inversiones del sector público de acuerdo con el marco de referencia que significan los cuadros de inversión-financiamiento y, al mismo tiempo, la aprobación individual de proyectos específicos a lo largo del ejercicio fiscal. Como se dijo, la primera tarea la lleva a cabo, preponderantemente, la Comisión Intersecretarial; la segunda, la Dirección General de Inversiones.

3. Participación de los organismos de planificación en la política monetaria nacional

Los principales ordenamientos jurídicos aplicables en materia de moneda y banca son la Ley Monetaria, la Ley Orgánica del Banco de México y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Esta última regula la actividad de las instituciones bancarias en el país, fundamentalmente las de carácter privado puesto que las instituciones nacionales por lo general se rigen por su propia ley orgánica o sus estatutos particulares.

La política monetaria es conducida en forma coordinada, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Existen, ade-

más, organismos de supervisión —la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores— que coadyuvan en la adecuada aplicación de dicha política.

El Banco de México, como banco central, establece y reglamenta el instrumental monetario destinado a estimular el desarrollo de la producción nacional, dentro de un ambiente de estabilidad. El Banco de México influye sobre el poder adquisitivo interno de la moneda, regulando su emisión y circulación; tiene la responsabilidad de mantener la convertibilidad externa del peso mexicano; opera como banco de reserva y como cámara de compensación respecto de las instituciones a él asociadas y actúa como agente financiero del gobierno federal y como representante del mismo ante los organismos internacionales de crédito.

La Comisión Nacional Bancaria es el órgano de vigilancia de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, cuidando de que operen de acuerdo con las normas especialmente establecidas para ellas. Asimismo tiene la obligación de apoyar, con sus normas e instrucciones, la política de regulación monetaria que compete al banco central.

La Comisión Nacional de Valores tiene por objeto organizar un régimen de vigilancia del mercado de valores y estimular una correcta canalización del ahorro nacional. Mantiene estrechas relaciones con el Banco de México, con el que colabora en su política de control selectivo del crédito mediante un sistema que exige la autorización, por parte de la Comisión, de los valores ofrecidos al público. También mantiene estrecho contacto administrativo y funcional con la Comisión Nacional Bancaria.

Los objetivos centrales de la política monetaria están dirigidos a mantener la estabilidad interna de la moneda, a la vez que a evitar presiones en el mercado de cambios que puedan afectar la paridad cambiaria del peso mexicano, todo ello dentro del objetivo fundamental de la política económica general del país que consiste en lograr un acelerado desarrollo económico. Para cumplir adecuadamente con sus propósitos, el Banco de México dispone de tradicionales y conocidos instrumentos tales como variaciones en la tasa de redescuento, compraventa de valores en el mercado, cambios en la tasa de depósito obligatorio, fijación de tasas máximas y mínimas del interés que deban cubrir los bancos privados, así como el establecimiento de porcentajes respecto de los diversos renglones del pasivo con relación a su capital y reservas.

De lo anterior se desprende que los organismos de planificación, en tanto que su función preponderante es programar las inversiones, no tienen relación directa alguna con las decisiones de política monetaria. Es el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien define esa política previa opinión del Director del Banco de México. Es claro que el propio titular de la mencionada Secretaría puede conjugar los factores económicos de carácter general con los requerimientos específicos de la política crediticia.

4. *Participación de los organismos de planificación en materia de política crediticia*

En lo que se refiere a la política financiera en general y particularmente a sus aspectos monetarios y crediticios, el órgano de planificación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al frente de dicha dependencia está un Secretario nombrado y removido libremente por el Presidente. En el aspecto crediticio se auxilia por un Subsecretario y un Director General de Crédito, funcionario este último que es la autoridad encargada de llevar a la práctica la política general en estas materias.

El crédito interno otorgado por el sistema bancario privado se regula a través del Banco de México. Por otra parte, el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito, presidido por el Secretario de Hacienda, está encargado de programar el crédito oficial. En el reglamento sobre las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, expedido el 29 de junio de 1959, se establece que "cuando el Comité deba ocuparse de problemas relativos o relacionados con las demás instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, los directores o gerentes generales respectivos, integrarán también dicho Comité".

Además de las funciones realizadas a través del banco central, el gobierno federal ejercita las funciones de inspección y vigilancia de la actividad bancaria y crediticia a través de la Comisión Nacional Bancaria, organismo que cae en la categoría que algunos tratadistas llaman "desconcentrados" y en cuyo comité ejecutivo participa el Director General de Crédito. Este organismo cumple las funciones que en otros países desempeña la superintendencia de bancos. Para llevar a cabo esta actividad en forma coordinada, se mantienen ininterrumpidos contactos de tipo personal entre los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

El crédito externo de México se ha coordinado y jerarquizado a través de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, organismo que opera dentro de la administración de la Nacional Financiera. Dicha Comisión está presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y la integran, como miembros, el Director del Banco de México y el Director de la Nacional Financiera. "En el uso de financiamiento del exterior, Nacional Financiera observa una política tendiente a favorecer proyectos ahorradores o generadores de divisas, captando recursos en las mejores condiciones posibles y laborando activamente a través de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, para lograr la ampliación de plazas y de períodos de gracia en la contratación de créditos externos, limitando a lo estrictamente necesario el endeudamiento a plazo corto y mediano, a fin de limitar el servicio financiero y procurando aplicar en forma óptima los recursos tomados en préstamos."²²

²² Nacional Financiera, *Informe anual 1964* (México, 1965).

5. *Participación de los organismos de planificación en la política de comercio exterior*

Fundándose en que “al Estado corresponde, a través de los organismos idóneos, proporcionar un marco institucional y operativo que aliente y coordine la actividad privada de exportación, pero no hay ningún sustituto de esta actividad, dentro de los marcos en que se desarrolla la vida económica de México”,²³ la participación de los organismos que realizan la planificación en materia de comercio exterior varía en concordancia a sus funciones particulares y a la relación que guardan como partes integrantes de ese marco institucional y operativo.

Conviene observar algunos aspectos de la estructura administrativa que prevalece en esta área. La participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de dos tipos: directa, a través del manejo de los aranceles —función que ejecuta en coordinación con los mecanismos de control selectivo de las importaciones y de las ventas al exterior realizados por la Secretaría de Industria y Comercio—, e indirecta, aunque no menos importante, a través de su participación en el órgano superior de la política comercial externa, el Consejo Nacional de Comercio Exterior. El Consejo fue reestructurado no hace mucho mediante un decreto presidencial que le otorgó el carácter de órgano de coordinación de las actividades de las secretarías e instituciones que dentro del marco del poder ejecutivo intervienen en el fomento y regulación del comercio exterior.²⁴ A las reuniones de dicho Consejo concurren los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado cuando los asuntos que se traten sean competencia de sus respectivos ramos y tengan relación con el comercio exterior.

Las resoluciones definitivas adoptadas por el Consejo deben ser ejecutadas, en la parte correspondiente, por cada una de las secretarías y departamentos de Estado (previamente notificados) que intervengan en su formulación. Ello equivale a decir que las decisiones del Consejo tienen fuerza obligatoria para los organismos de la administración pública, los cuales deben informar a éste de su cumplimiento. Las bases consideradas para emitir decisiones y criterios son los estudios y opiniones que las secretarías de Estado, departamentos o instituciones gubernamentales envían al Consejo, así como el resultado de las investigaciones realizadas por las comisiones técnicas consultivas o grupos especiales de estudio establecidos por el propio Consejo.

A pesar de esa estructura, que prevé cierto grado de coordinación, sigue siendo válida la observación de que “es preciso reconocer que la reestructuración del Consejo no ha hecho menos necesaria la revisión de la actual división de funciones y responsabilidades entre los numerosos organismos públicos y de carácter mixto que actúan en materia de comercio exterior . . . No es poco frecuente el caso de algunos organismos que, creados

²³ Francisco Alcalá Quintero, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en conferencia de la Asociación para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas (Monterrey, N. L., 2 de diciembre de 1966).

²⁴ El decreto que reestructura el Consejo Nacional de Comercio Exterior fue publicado en el *Diario Oficial*, 30 de septiembre de 1965.

para resolver problemas específicos, presten servicios apenas conocidos por las personas interesadas y sin vinculación con otras dependencias, lo cual, naturalmente, disminuye su utilidad para los operadores del comercio exterior”.²⁵

La participación de los otros organismos nacionales de planificación —Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional y la Comisión Intersecretarial— se reduce a revisar, aprobar y controlar los planes y programas de trabajo de los distintos órganos públicos que intervienen y participan en el comercio exterior.

En cuanto a la coordinación de actividades del sector privado, merecen la pena citarse los Comités Consultivos de Importación y de Exportación, dependientes de la Secretaría de Industria y Comercio e integrados con representantes de productores, comerciantes y usuarios. También debe aludirse al auxilio de esa misma secretaría para la organización de ferias o participación en ellas, organización de misiones comerciales al exterior, etc.

De la proliferación de organismos que operan en el campo del comercio exterior surgen problemas administrativos. A ellos se refería recientemente el Lic. Armendáriz al afirmar: “Sin decir nombres, porque quizá resultara un poco tediosa la enumeración de nombres muy largos, funcionan en la actualidad más de veinte organismos que necesariamente obligan al exportador a tocar cada una de esas puertas cuando sería tan fácil que sólo dos o tres tuvieran que abrir. Por lo demás, con tanto organismo no puede ubicarse la responsabilidad.”²⁶

Confirman esta opinión las conclusiones a las que llegó la I Convención Nacional de Comercio Exterior, celebrada el 11 de noviembre de 1967. La primera de ellas declara: “Se requiere la centralización de las funciones relacionadas con comercio exterior en un organismo que debe crearse para tal efecto y que tenga dependencias regionales en los principales centros de producción y consumo de la República.”

6. Participación de los organismos de planificación en la política de remuneraciones para los sectores público y privado

La fijación de remuneraciones al sector privado se funda en el artículo 123 de la Constitución Federal y en la Ley Federal del Trabajo. Esta última define el salario mínimo y establece su determinación a través de las comisiones regionales de salarios mínimos. Como órgano superior de tales comisiones, ha sido creada la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que depende directamente del Presidente de la República, quien designa a un representante suyo para que la presida.

En México, salvo líneas generales establecidas por el Ejecutivo de la Unión, no existe una política específica de salarios, por lo que es nulo el grado de participación de los organismos planificadores en este campo.

²⁵ Opinión editorial de la revista *Comercio Exterior* (México D. F., octubre de 1965), p. 695.

²⁶ Lic. Antonio Armendáriz, Director del Banco Nacional de Comercio Exterior, en la revista *Comercio Exterior* (México D. F., diciembre de 1966), p. 905.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos no tiene relación alguna con la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes. Su trato con la Secretaría de Hacienda obedece exclusivamente al ejercicio de su propio presupuesto, y las relaciones con la Secretaría del Trabajo son principalmente de tipo informativo. A esta última dependencia corresponde la vigilancia del cumplimiento de los salarios mínimos, porque la Comisión no tiene atribuciones ejecutivas ni coactivas.

Por lo que al sector público se refiere, existe gran heterogeneidad en la remuneración de empleados y funcionarios públicos. En efecto, se observan amplias discrepancias entre las distintas secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cada organismo de los cuales determina en forma independiente su propia política salarial. Tampoco existen políticas y lineamientos tendientes a modificar tales discrepancias ni a establecer una base de tabulación para el sector público en su conjunto.

7. Participación de los organismos de planificación en la política tributaria y de crédito público

La política tributaria del país es de exclusiva responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El ciclo presupuestario se inicia con las actividades anuales de dicha secretaría tendientes a la preparación del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos. Antes del 31 de julio de cada año, las secretarías y departamentos de Estado y los más importantes organismos descentralizados y empresas de participación estatal envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus observaciones y modificaciones al presupuesto vigente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a su vez, hace del conocimiento de las otras dependencias la aceptación o rechazo de las modificaciones y al mismo tiempo señala el monto global asignado a cada uno de los ramos. Fijado el límite presupuestario para cada dependencia, éstas tienen la obligación de presentar proyectos de egresos preliminares a la Subsecretaría de Egresos (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) que comprendan las inversiones a efectuar en el siguiente ejercicio, a efecto de estudiar las necesidades de financiamiento extraordinario. El dictamen sobre los presupuestos preliminares que la Secretaría de Hacienda prepara se discute conjuntamente con las otras dependencias.

La competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es exclusiva en materia de política tributaria. Sin embargo, no cabe duda que se actúa en forma coordinada con instituciones del sector público. Esta condición de "coordinación" fue claramente señalada por un alto funcionario del gobierno federal, quien expresó:

"En lo tocante al grado de coherencia alcanzado en el manejo de dichos instrumentos [tributarios], aun cuando en un principio no fue muy alto, en razón de que se estaba apenas en una etapa de creación, prueba y perfeccionamiento de los propios instrumentos, en los últimos diez años se ha ido logrando un cada vez mayor grado de coordinación en el uso de los mismos. Un ejemplo bastante ilustrativo es el de la gran coordinación con que se manejan el arancel de importaciones y el sistema de permisos previos, y la coordinación alcanzada entre las políticas de pro-

ducción y precios de las empresas estatales productoras de energéticos y otros insumos estratégicos en la medida en que ha ido avanzando el proceso de sustitución de importaciones... Sin duda, no podría afirmarse que se haya logrado todo en este terreno y que por consiguiente no se pueda mejorar aún más el uso de los instrumentos, tan es así que el gobierno federal está haciendo todos los esfuerzos necesarios para lograr una coordinación cada vez más ágil y efectiva. Además, en la medida en que el sector público vaya avanzando en las tareas de programación de su actividad, el grado de coordinación irá siendo cada vez mayor.”²⁷

De otra parte, en materia de crédito público es sustancial la participación de los organismos de planeamiento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente para intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, así como para manejar la deuda del país. En efecto, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal no pueden gestionar ni obtener créditos, cualquiera que sea su destino o forma de documentación, sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dichas autorizaciones se dan exigiendo siempre que las inversiones a las cuales se dediquen se encuentren comprendidas en programas aprobados por el Ejecutivo y que la solvencia de los organismos y empresas sea suficiente, a juicio de la propia secretaría, para liquidar los compromisos que se contraigan. A este efecto, los organismos y empresas deberán comunicar periódicamente a la secretaría sus estados financieros. La secretaría no autoriza la contratación de financiamientos destinados a gasto corriente sino a gastos de inversión y de capital de trabajo para procesos productivos. Se vigila constantemente la capacidad de pago del sector público en general y de las entidades que lo forman, en particular por lo que toca a endeudamiento tanto interno como externo, para lo cual se hacen los estudios necesarios.

Al principio estas facultades se referían exclusivamente a los créditos obtenidos en el exterior, pero la necesidad de un control más estricto del endeudamiento del sector público en general hizo necesario extenderlas también a los créditos internos. Las decisiones de la Secretaría de Hacienda en lo que toca a los gastos de inversión se fundan en autorizaciones expedidas por la Secretaría de la Presidencia, la cual se apoya, a su vez, en los trabajos de una subcomisión encargada de realizar estudios en materia de inversión y financiamiento y en la cual participan funcionarios de ambas dependencias.

Respecto a las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, cabe decir que en materia de crédito interno funcionan los controles ya enunciados anteriormente y en materia de crédito externo existe la limitación de que sólo pueden adquirir compromisos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional Agropecuario, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Las demás instituciones nacionales que necesiten recursos procedentes del exterior operarán por conducto de algunas de las instituciones nacionales

²⁷ Francisco Alcalá Quintero, “El desarrollo industrial de México”, en la revista *Investigación Fiscal* (México, D. F., agosto de 1967), p. 91.

mencionadas. De acuerdo con el Reglamento sobre las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, la Secretaría de Hacienda autoriza las emisiones de valores internos y externos que lleve a cabo la banca oficial y vigila en general su política de endeudamiento.

En materia de crédito externo, la entidad competente para autorizar negociaciones y gestiones es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ella decide las entidades del sector público que pueden gestionar los financiamientos relativos, así como las modalidades de negociación y contratación.

C. LOS MECANISMOS SECTORIALES DE PLANIFICACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS CENTROS DE DECISIÓN

1. *Relaciones existentes entre los mecanismos sectoriales de planificación y las decisiones del jefe del Estado*

El Presidente de la República es constitucionalmente el titular del poder ejecutivo federal y en consecuencia el eje central del sistema de decisiones del gobierno. Es él quien, mediante acuerdos verbales y escritos, señala lineamientos de decisión a sus colaboradores más inmediatos. Como no existe un sistema de gabinete ministerial, tampoco hay decisiones políticas colectivas.

En México los mecanismos sectoriales de planificación de tipo "vertical" funcionan internamente dentro de dos direcciones generales de la Secretaría de la Presidencia, la de Inversiones y la de Planeación Sectorial y Regional, con diversas secciones tales como las de agricultura, industria, industrias extractivas, etc.

En cuanto al problema del financiamiento, que podría considerarse como un sector "horizontal", la responsabilidad recae sobre la subcomisión que con ese nombre se ha formado dentro de la Comisión Intersecretarial. En consecuencia, las relaciones entre los mecanismos sectoriales de planificación y el jefe del Estado son de carácter orgánico. La Dirección General de Inversiones, la Dirección General del Plan del Gasto Público y la Dirección de Planeación Sectorial y Regional son partes integrantes de la Secretaría de la Presidencia. Como ya se ha dicho, los titulares de las diversas secretarías dependen directamente del jefe del Estado —es decir, del Presidente de la República, que es también jefe de gobierno— y sólo son responsables ante él. De otra parte, la Comisión Intersecretarial, que tiene la función de elaborar los planes de desarrollo para toda la economía, está integrada por representantes técnicos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. Los titulares de ambas dependencias, conjuntamente, someten el plan de desarrollo a la aprobación del Presidente de la República.

Por lo que toca a la influencia y autoridad que los órganos de planificación tienen respecto del resto del sector público, uno de los más conocidos expertos en la materia, Wionczek, opina: "La ventaja potencial de un gobierno central fuerte o, con mayor exactitud, de un jefe del ejecutivo

extremadamente fuerte, se ve contrarrestada, en medida considerable, por una curiosa herencia del pasado mexicano: la difusión del poder político y económico dentro y fuera del gobierno. El hecho de que para todos los propósitos prácticos, el Presidente de México no tenga gabinete, y que todas las cuestiones fundamentales sean resueltas directamente por él con el Secretario de Estado o el jefe de la dependencia inmediata responsable, con muy poca coordinación con los demás organismos federales interesados, hace que sea difícil lograr la unidad de acción entre todos los llamados a formular la política en su respectivo campo y ello, sin aludir a posibles acuerdos sobre la política general a seguir.”²⁸

2. *Los mecanismos de planificación sectorial y los organismos de formulación de políticas*

En México no existen otros organismos sectoriales que definan políticas que las propias secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Así, por ejemplo, en materia de petróleo y petroquímica, Petróleos Mexicanos (PEMEX), organismo descentralizado, realiza las tareas de programación; en materia eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad y compañías filiales; en materia de agricultura, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, etc.

El nuevo sistema de programación de inversiones del sector público, que se explica en otra parte de este trabajo, prevé que la autorización de los proyectos de inversión se lleve a cabo previa su *discusión* entre las divisiones sectoriales de la Dirección General de Inversiones y de Planeación Sectorial y Regional y las secretarías de Estado y organismos descentralizados que formulan tales proyectos; la Dirección de Planeación elabora programas para el desarrollo de los sectores de la actividad nacional y de ciertas zonas o regiones del país previamente seleccionadas, a fin de lograr un desenvolvimiento equilibrado; la Dirección de Inversiones Públicas se encarga de someter a programas, coordinar y vigilar las inversiones públicas. De ahí que las relaciones existentes entre los mecanismos sectoriales de planificación y los órganos encargados de formular las políticas sectoriales de planificación sean directas y que consistan en discutir y estudiar, ya que los programas de las entidades del sector público se analizan agrupándolos por sectores. Con este procedimiento se precisa el papel que corresponde desempeñar a cada entidad, el grado de coordinación que es factible lograr y las interconexiones para definir las medidas más aconsejables de una política uniforme en cada rama de actividad.

3. *Los centros nacionales de decisión sobre medidas de fomento*

Las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal tienen el carácter de entidades de decisión. El examen del funcionamiento de estas entidades dentro de la

²⁸ Miguel Wionczek S., *Bases para la planeación económica y social de México*. Seminario de la Escuela Nacional de Economía, UNAM (México, 1965).

administración pública mexicana revela que existe un número excesivo de centros de decisión en diversos sectores. Así, por ejemplo, hay demasiados organismos de toda naturaleza que operan en el sector agropecuario, con los consiguientes defectos de coordinación, duplicidad y hasta de funcionamiento, derivados de su número y de la circunstancia de estar integrados con miembros de alta jerarquía, a quienes resulta difícil concurrir con asiduidad y colaborar en forma útil. Los problemas de coordinación existentes justifican que la Secretaría de la Presidencia —en el seno de la cual funcionan los mecanismos sectoriales de planificación— sea responsable no sólo de la formulación de planes y programas de desarrollo, sino también de coordinar su ejecución y vigilar su cumplimiento.

De todo ello se desprende que la estructura y el funcionamiento de la administración pública mexicana no satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Será necesario, basándose en las directrices emanadas como consecuencia de la aplicación de los planes de desarrollo, ir haciendo los ajustes y modificaciones necesarios para lograr la adecuación y coordinación de los centros decisorios en cada sector.

4. *Los mecanismos sectoriales de planificación y las entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas o mixtas*

La relación entre las entidades descentralizadas y empresas de participación estatal con los mecanismos sectoriales de planificación es muy estrecha. Los organismos y empresas son los instrumentos de ejecución material de las decisiones y programas aprobados y autorizados por los mecanismos sectoriales de planificación representados por las distintas dependencias de la Secretaría de la Presidencia. No debe olvidarse, sin embargo, que son los propios organismos descentralizados y empresas de participación estatal quienes tienen la responsabilidad de elaborar sus propios programas de trabajo e inversión.

5. *Participación de los organismos regionales y locales en la formulación y ejecución de los planes sectoriales*

La participación de los estados, territorios y municipios en el proceso de formulación y aprobación del programa de inversión pública federal ha sido mínima hasta ahora. La confluencia de las inversiones federales hacia una región determinada ha dependido de las necesidades concretas de su iniciación y de la dirección que el desarrollo nacional impone en cada etapa, así como de las interrelaciones sectoriales que de él se desprenden. Sin embargo, siguiendo el trabajo de Medina Aullón,²⁹ cabe señalar tres formas de intervención:

a) Por persuasión: Un estudio realizado por el Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México, denominado *El desarrollo regional en México*, considera que “sólo cuando se trata del prove-

²⁹ Carlos Medina Aullón, *Consideraciones sobre el gasto público y la planeación*, tesis profesional, UNAM, 1967.

chamamiento de recursos naturales alternativos, tanto por su utilización como por su situación geográfica, la intervención de los gobiernos locales se ha manifestado a través de su capacidad de persuasión ante los ministerios respectivos”.

En este nivel juegan un importante papel los factores políticos, más que los económicos, en los casos de programas marginales que la federación elabora, tales como los de extensión agrícola, bienestar social rural, etc.

b) Por participación financiera: Existe cierta influencia de los gobiernos locales basada en su capacidad financiera para participar en los programas que bajo el sistema de “cooperación” realiza el gobierno federal, mediante la aportación de cantidades iguales por los sectores federal y local. Quedan comprendidos en esta situación los caminos vecinales, las escuelas y algunos servicios públicos. Nótese que, por las exigencias de dicha “cooperación”, este tipo de programas se realiza en los estados de mayor desarrollo y en los centros urbanos más avanzados, produciendo lógicamente desequilibrios de desarrollo entre los estados “ricos” y “pobres”.

c) Por gestión directa: Estableciendo contactos directos ante las dependencias relativas, especialmente con la Secretaría de la Presidencia (en las direcciones de Planeación Sectorial y Regional y de Inversiones Públicas). Sin embargo, no existe un mecanismo administrativo específico para instrumentarlos. Se advierte, en consecuencia, que es del sector federal del que depende la responsabilidad de promover el desarrollo regional.

No existe información sistemática sobre la inversión pública a nivel municipal.

Las cifras relativas a la distribución de la inversión pública federal por regiones acusa desigualdad entre las regiones económicas del país, desigualdad que se observa también en el interior de las mismas y en la finalidad del gasto.

Es muy reducida la participación financiera de los Estados en la inversión pública. Por ejemplo, en el período 1959-64, la inversión pública global alcanzó un monto cercano a los 59 000 millones de pesos, de los que correspondieron algo más de 52 000 a la Federación, cerca de 5 900 a los gobiernos estatales y sólo 910.5 millones a todos los municipios del país.

“La política federal de inversión pública no ha tenido como objetivo explícito, definido e instrumentado operativamente, el desarrollo regional equilibrado del país. Lo ocurrido hasta ahora muestra que otros criterios de inversión han tenido prioridad sobre los del desarrollo estatal y regional; el objetivo general de lograr el desarrollo económico integral del país, no se ha logrado porque no se ha partido de la base de explotar racionalmente los recursos de todas las regiones que componen el país, ni se ha tenido presente el desarrollo económico de las diversas regiones.”³⁰

Creados por el Ejecutivo y dependientes del gobierno federal, existen

³⁰ *Ibid.*

dos tipos de organismos que tienen como objetivo lograr el desarrollo económico regional: unos de carácter ejecutivo y otros sólo de estudio e investigación. Entre los primeros cabe destacar las diversas "comisiones" de cuencas y ríos, como las del río Papaloapan, del río Balsas, del río Fuerte, del río Grijalva y la del Lerma-Chapala-Santiago, que tienen por objeto, además de proporcionar energía a otras zonas del país, desarrollar las regiones donde se encuentran ubicadas las plantas generadoras; las comisiones forestales estatales; las juntas federales de mejoras materiales; las juntas locales de caminos, y el Programa Nacional Fronterizo, creado en 1961 para estimular el desarrollo comercial, educativo, industrial, de urbanización, etc., de las zonas fronterizas de México.

D. LOS PLANES DE INVERSIÓN PÚBLICA

1. Participación de los organismos de planificación sectorial en la elaboración, ejecución y control de los planes de inversión pública

La planificación realizada en México ha sido preponderantemente planeación de las inversiones públicas, aun cuando recientemente, como se dijo, se han iniciado esfuerzos para sujetar los gastos corrientes a mecanismos de planeación. También ha quedado establecido que la Secretaría de la Presidencia es, tal vez, el principal órgano de planificación. Está integrada por un secretario, un subsecretario, un oficial mayor y cinco directores encargados de las direcciones generales de Inversiones, Planeación Sectorial y Regional, de Control y Vigilancia de Inversiones y Jurídica.

Los planes anuales y a plazo intermedio de inversión pública se formulan mediante un proceso que va de abajo arriba. Es decir, originalmente, son las distintas entidades del sector público quienes formulan los planes y programas a seguir; toca a los organismos de planeamiento hacer el estudio y análisis de dichos planes, y en su caso, mediante discusión, modificarlos o enviarlos a la Comisión Intersecretarial, con su dictamen, para que esa Comisión los revise. Finalmente, el plan de inversiones se somete a la consideración del Presidente de la República, quien lo aprueba y lo da a conocer al público por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

Basándose en el estudio de los planes de inversión presentados por las entidades públicas, la Secretaría de la Presidencia pide su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se aboca a analizar los estudios de financiamiento, recabando, al efecto, información necesaria de los organismos públicos que efectuarán la inversión. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de Crédito, otorgar el financiamiento acordado, y a la Secretaría de la Presidencia, con intervención de la Dirección de Vigilancia de las Inversiones Públicas y Subsidios Federales, el control de los citados planes.

2. Integración de los planes de inversión en el presupuesto público

Los presupuestos anteriores al de 1967 se formulaban con independencia de los programas de inversión. Al respecto vale la pena citar las declaraciones del Dr. Emilio Martínez Manatou, Secretario de la Presidencia, acerca del programa de inversiones del sector público para 1968:

“De este modo, la coordinación en materia de inversiones públicas mostró claros progresos durante el último trienio, particularmente al ponerse en ejecución, por primera vez en 1967; el programa de inversión-financiamiento, que consiste en analizar de modo coordinado las inversiones proyectadas por las entidades del sector público y los medios que permitirán realizarlas, de tal manera que los recursos financieros disponibles se utilicen en forma óptima en relación a las inversiones programadas, lo que permite oportunidad, continuidad, y economía en las obras respectivas.

“También en 1967 y como consecuencia del programa de inversión-financiamiento, se dio otro paso importante al analizar los programas de inversiones: aun cuando se proyecten a plazos mayores, sólo se autorizan las inversiones que es factible llevar a cabo cada año, de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público. Con ello se elimina la posibilidad de diferir la ejecución de obras que por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos, o trámites para la obtención de financiamiento, tenían que realizarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública sobre la economía del país, e impedía obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en la ejecución de las obras. Al afinar los sistemas de planeación de las inversiones y efectuar estudios más completos, pudieron precisarse las sumas autorizadas que estaban en ese caso.

“Por tal motivo, en 1967 se tomó la decisión de cancelar las autorizaciones que no habían sido ejercidas y en consecuencia se otorgaron otras nuevas, mediante la selección y jerarquización de los proyectos, con el propósito de que lo programado sea precisamente lo que se realice. Así, el programa de inversiones acrecienta su eficacia como instrumento de política económica, al asegurar que las obras se lleven a cabo siempre con oportunidad y previos estudios, proyectos y financiamientos adecuados.”

E. ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

1. *Sobre la coordinación y revisión global de la ejecución del plan*

Como ya se dijo, las funciones generales de planeación y control del sector público están fundamentalmente a cargo de tres secretarías de estado, que las realizan conforme a sus respectivas atribuciones legales: a la Secretaría de la Presidencia corresponden la planeación, la coordinación y la vigilancia; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ejecución de la política fiscal, la elaboración y el control del presupuesto, así como el crédito público, y a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la vigilancia y los controles específicos sobre el sector descentralizado y los bienes patrimoniales del Estado. Se presenta así un complejo sistema de planeación y control que no corresponde al esquema tradicional de un órgano central suficientemente integrado.

En materia de coordinación, la facultad última y más importante está en manos del titular del poder ejecutivo federal. Al nivel de los titulares

de las secretarías y departamentos de estado, la ausencia de reuniones de gabinete tiene como resultado depositar íntegramente la pesada carga de coordinar la política gubernamental en el titular del poder ejecutivo. A ello se agrega la tarea agobiante que representa mantener la responsabilidad directa de un gran número de organismos públicos, además de las propias secretarías y departamentos de estado.

Huelga decir que no existe en México una entidad central dedicada en forma especial a la coordinación y revisión global de la ejecución del plan. En la Comisión de Programación del Sector Público, órgano interno de la Secretaría de la Presidencia, en la que participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se analizan los programas de actividades de las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de integrar un programa del sector público agrupado en sectores de la actividad nacional. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Dirección de Egresos) fijar las órdenes de pago para el financiamiento de los proyectos presentados. A la Dirección General de Control y Vigilancia, de la Secretaría de la Presidencia, exclusivamente por lo que a organismos descentralizados se refiere, toca constatar el adecuado manejo de los fondos disponibles. Interviene en ello, además, la Secretaría del Patrimonio Nacional a través de la Dirección General de los Organismos Descentralizados.

En México no existen entidades de plana mayor, a nivel superior, que intervengan en el proceso de ejecución de los planes y programas. Sin embargo, cabe recordar a la Comisión de Administración Pública, órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia, encargada de estudiar la estructura y funcionamiento de la administración y de proponer las reformas necesarias. De la etapa inicial de análisis y estudio —en la que se encuentra actualmente— pasará a tomar parte activa, fijando directrices relativas a organización, métodos, administración de personal, etc., en todo el campo administrativo.

En México, tanto las secretarías y departamentos de Estado como las demás entidades del sector público son, precisamente, los órganos ejecutantes de los planes dentro del ámbito a ellas señalado y autorizado por sus respectivas leyes orgánicas. No hay entidades especiales dedicadas a la ejecución del plan.

2. Nivel de descentralización financiera (en términos de asignaciones presupuestarias para el desarrollo) establecida para la ejecución del plan

El Presupuesto de Egresos de la Federación incluye, en realidad, dos tipos de presupuesto. El correspondiente al gobierno federal central y el que corresponde al subsector paraestatal, es decir, al de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El presupuesto individual de cada uno de los organismos mencionados en último término es, de hecho, autónomo, puesto que depende de los recursos propios de cada organismo. La presentación y aprobación de ambos, consolidada en un solo documento final, sólo tiene efectos de control y coor-

dinación. Sin embargo, cada organismo tiene su patrimonio propio y sus recursos no tienen como origen la recaudación fiscal del gobierno federal, salvo aquellos casos en los que el gobierno federal otorga subsidios o transferencias. Una vez aprobado el presupuesto de egresos del sector público federal por la Cámara de Diputados y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, se controla su ejercicio por medio de una tarjeta-cuenta y un calendario de pagos. Cada entidad pública dispone de sus asignaciones mediante la expedición de documentos legales (constancias de nombramiento, órdenes de pago, etc.).

Todo el movimiento presupuestario lo maneja la Contaduría de la Federación a través de cuentas, primero registrando en "cuentas presupuestales" propiamente dichas y posteriormente en "cuentas de balance" de la Hacienda Pública.

Por su parte, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal —exclusivamente las que consigna la Ley de Ingresos de la Federación— están obligados a concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine.³¹

Asimismo, en relación al financiamiento de la inversión pública mediante créditos, todo el sector público se sujeta a la aprobación previa de la Secretaría de la Presidencia y a autorización de la de Hacienda y Crédito Público para obtener aquéllos y para suscribir títulos de crédito u otros documentos en que se haga constar obligaciones a cargo de las entidades públicas.

F. LA PLANEACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN

1. *La planificación administrativa*

Hasta ahora la planificación administrativa no se ha realizado simultáneamente con la económica y la social. Esta declaración, sin embargo, no debe tomarse en un sentido absoluto, pues la práctica en la administración pública mexicana es que en las áreas en que se ha realizado (por ejemplo, en los sectores agrícola, de irrigación, de obras públicas, educación o seguridad social), paralelamente a la planificación de dichas actividades, siempre ha existido cierta adecuación de la maquinaria y procedimientos administrativos a los propósitos del programa.

En la actualidad, al mismo tiempo que se está trabajando para la planificación económica y social del país, se están haciendo estudios de planes y proyectos conducentes a introducir en la administración pública las reformas necesarias para su ejecución. Al efecto, existe desde hace tres años una Comisión de Administración Pública, dependiente del Ejecutivo, como parte integrante de la Secretaría de la Presidencia.

El gobierno federal se ha dado cuenta de la importancia que tiene modernizar la administración pública haciéndola ágil y eficaz. Recientemente

³¹ Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio de 1968 (*Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1967).

te, en su ya citada declaración, el Dr. Emilio Martínez Manatou, Secretario de la Presidencia, dijo:

“La Secretaría de la Presidencia, según su atribución legal y la instrucción del C. Presidente de la República, inició los trabajos necesarios para determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberán hacerse a su organización a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país; introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior y lograr una mejor capacitación del personal gubernamental, todo ello sin lesionar los intereses legítimos de los trabajadores al servicio del Estado, con cuya colaboración se contará para lograr los propósitos planteados.”

Y más adelante:

“Las investigaciones y estudios realizados se han expresado en un informe en el que se proponen principios fundamentales que deben regir las reformas a la administración pública y los mecanismos para ejecutarlas. Esto último es responsabilidad de cada una de las entidades del sector público y corresponde a la Secretaría de la Presidencia promover y coordinar esta tarea.”

Los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública del Gobierno de México incluyen, como parte principal de su contenido, el análisis detallado de las instituciones y los procedimientos existentes. Se han realizado estudios para determinar su grado de eficiencia, midiéndolo en función de la programación realizada, así como su conveniencia desde el punto de vista de la planeación del desarrollo económico y social del país.

La breve existencia de la Comisión no le ha permitido extender sus análisis a todas las instituciones y sus respectivos procedimientos.

2. Etapas necesarias para establecer nuevas organizaciones y procedimientos

Cada vez que hay necesidad de crear nuevas organizaciones y procedimientos se llevan a cabo estudios precisos, a cargo de las propias dependencias del Ejecutivo interesadas en el asunto. Esos estudios forman parte del proyecto de iniciativa que se presenta al ejecutivo federal, el cual es turnado a la Comisión de Administración Pública para que dictamine sobre la iniciativa.

En los casos en que es indispensable alguna disposición legislativa, la iniciativa correspondiente suele provenir del Ejecutivo —elaborada como se ha descrito en párrafos anteriores— y se presenta al poder legislativo para su consideración y en su caso, aprobación. Es decir, rige el principio de que sea la función la que dé origen al nuevo organismo y no a la inversa.

En aquellas dependencias en que existen unidades de organización y métodos o su equivalente, se encarga a dichos cuerpos la determinación de los pasos necesarios para que las nuevas organizaciones y procedimientos entren en operación. Desgraciadamente, no se ha contado hasta la fecha ni con el suficiente número de estas unidades ni con el personal necesario para equiparlas, lo cual ha creado en muchos casos problemas

de carácter administrativo, especialmente en lo que se refiere a la clara determinación de líneas de autoridad, estructura organizativa y procedimientos. Puede decirse, pues, que los sistemas, procesos y operaciones en la administración pública mexicana se han ido estableciendo empíricamente en el transcurso del tiempo. De ahí que, hasta en instituciones de reciente creación, suelen efectuarse reorganizaciones sucesivas más o menos a corto plazo.

Una de las principales recomendaciones incluidas en los estudios del Comité de Procedimientos Administrativos es la de crear en cada dependencia, principalmente de la administración pública central, cuerpos de organización y métodos encargados tanto de la elaboración de estudios previos como de la puesta en marcha de las nuevas organizaciones y procedimientos.

3. Programas de adiestramiento para capacitar personal técnico y directivo

Salvo raras excepciones, no ha existido en forma sistemática la previsión de programas de adiestramiento para capacitar personal técnico y directivo. Esta deficiencia se ha subsanado, en parte, por el cuidado en la búsqueda de personal técnico y directivo entre los elementos humanos preparados por las universidades e institutos de cultura superior existentes tanto en la capital como en la mayoría de los estados de la República.

Además, debido a la continuidad que ha tenido la administración pública mexicana desde la época de la Revolución, prácticamente se ha creado una clase de funcionarios con capacidad ejecutiva y técnica, que permanecen en la administración aunque no necesariamente en las mismas dependencias del gobierno federal. Se observa que los elementos capacitados llegan a tener una permanencia dentro del gobierno de 12, 15 o más años.

La creación de múltiples organismos descentralizados ha permitido también brindar mayor y mejor ocupación al elemento capacitado en la función pública y, periódicamente, cada seis años (coincidiendo con el cambio del Presidente de la República) se produce una afluencia de ejecutivos y funcionarios del sector descentralizado hacia las dependencias regulares del gobierno federal, y viceversa.

Como consecuencia de los trabajos de la Comisión de Administración, se prevé la elaboración de programas de adiestramiento, cumpliendo así la obligación que imponen la Constitución y la ley reglamentaria correspondiente,³² para crear los medios que requiere la enseñanza de la administración pública.

4. El proceso de planificación y las facilidades administrativas para su ejecución

El proceso de planificación en los países en desarrollo, como es el caso de México, se encuentra apenas en sus etapas iniciales, por lo que no ha

³² Estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado (*Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1962).

habido todavía la oportunidad ni el tiempo para relacionarlo con las facilidades administrativas que requiere la ejecución del plan. Sin embargo, en los avances en materia de planificación sí se han tomado en cuenta las facilidades económicas, financieras y técnicas. Se estima que será un fenómeno de evolución natural —impulsado por las directrices derivadas de la reforma administrativa— el que obligue a la administración pública en su conjunto, a crear las condiciones necesarias para la ejecución de planes y programas que cada vez encuentran una materialización más amplia.

La tendencia actual en el Gobierno de México es la de prever simultáneamente al proceso de planificación, la creación de las facilidades administrativas adecuadas. Por la situación especial que actualmente existe en el país, con respecto a los ajustes e implantación de nuevos métodos, se puede decir que los factores que deben considerarse para determinar la factibilidad administrativa del plan global serán los siguientes: adecuado cumplimiento del presupuesto por programas de manera sectorial, organización y funcionamiento de las entidades interesadas, recursos humanos con que se cuenta, facultades legales reglamentarias y sistemas de comunicación determinados.

La Comisión de Administración Pública ha tenido en cuenta la necesidad de hacer un estudio de la administración, no por ramos sino por sectores de actividad económica y social, conforme al programa del sector público para el período 1966-70. Se ha tratado, además, de abordar la planificación administrativa en algunas secretarías y organismos importantes del gobierno federal (a nivel sectorial y bajo una directriz sectorial). Estas medidas no han sido de carácter sistemático como parte integrante de una planificación administrativa general, sino más bien como casos esporádicos condicionados por diversos factores, tales como la naturaleza de las actividades de dichas dependencias, la decisión de sus jefes superiores o la presión del público al exigir mejores servicios.

Según el Dr. Martínez Manatou, “en los trabajos de la reforma administrativa, que cubrirá los diversos sectores, se otorga actualmente la máxima prioridad al agropecuario con el propósito de mejorar los mecanismos de coordinación, que permitan una acción inmediata, para elevar en forma significativa la productividad y el ingreso de las mayorías campesinas”.

De otra parte, el sistema federal mexicano impide la intervención directa del gobierno federal en la administración de los gobiernos estatales, como consecuencia de la autonomía constitucional de estos últimos. En años recientes se ha despertado en México un resurgimiento por parte de los gobiernos de los estados y de algunos municipios importantes del país, manifestándose principalmente en un desarrollo económico más acelerado, concomitante al aprovechamiento más intensivo de los recursos regionales.

Un buen número de estados han iniciado con éxito reformas administrativas de importancia y algunos se han preocupado seriamente por una planificación administrativa más o menos en consonancia con los requerimientos del avance económico.

En un país tan vasto como México, en el que existen 30 estados, dos territorios, un distrito federal y cerca de 146 000 localidades en las que se comprenden desde las ciudades hasta los ejidos y rancherías, el progreso del planeamiento administrativo regional y local es un proceso a muy largo plazo.

5. Participación múltiple en el proceso de planeamiento administrativo

La participación de las secretarías y otros organismos importantes del gobierno federal, la planeación administrativa, es una realidad en México. Se espera que cada secretaría y departamento de Estado cree una unidad de organización y métodos que tenga, entre otras, la función de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la respectiva dependencia; que cada secretaría y departamento de Estado proceda a ordenar y codificar las normas que actualmente regulan su actividad; que a base de los estudios realizados, cada dependencia revise después las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, para lograr un rendimiento óptimo; que dichas unidades tengan entre sus funciones las de formular y mantener al día los instrumentos administrativos apropiados para la técnica de las actividades de la dependencia. Por lo que se refiere a los gobiernos regionales y locales, se espera una participación cada vez más creciente, pero no tan importante como las entidades anteriormente referidas debido a la limitación de sus recursos económicos y técnicos.

La participación del sector privado en el proceso de planeamiento administrativo se ha desarrollado con gran intensidad en los últimos años debido a la formación de una conciencia cada vez más extendida de que la administración pública no sólo es un asunto que interesa a los funcionarios y empleados, sino que afecta a la sociedad en su totalidad. Otro factor ha influido notablemente en la participación del sector privado: la organización de éste en cámaras, asociaciones, confederaciones, etc., que al agrupar ramas sectoriales ha dado mayor consistencia a las demandas de los particulares para erigir una administración pública más eficiente y económica. Se estima que al dar prioridad en las reformas administrativas a aquellas entidades que entrañan mayor contacto con el público, la colaboración técnica será mayor, proporcionando información y capacitación a través de actividades docentes.

Como consecuencia de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública, localizada en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se ha considerado conveniente llevar a cabo, a nivel macroadministrativo (es decir, análisis referido a dos o más dependencias del ejecutivo) una investigación de los sistemas, procedimientos y operaciones en la administración pública mexicana.

En el caso de las secretarías de Estado, organismos importantes e instituciones semiautónomas del gobierno federal, se comienza a pedirles que preparen programas administrativos, basados en el análisis de sistemas, procedimientos y operaciones, como paso preliminar para su participación en la planificación administrativa global. Esta exigencia guarda relación con el grado de avance que tienen esas entidades dentro del proceso de la

planificación económica y social, por lo que es muy desigual la participación de cada una de ellas en el conjunto.

Con relación a los gobiernos regionales y locales, en razón a las limitaciones que establece la Constitución de la República, no se les exige la preparación de programas administrativos detallados, ya que la planificación administrativa global no podría extenderse a entidades que por naturaleza son "libres y soberanas", según expresa el propio mandato constitucional.

No se ha llegado a determinar un procedimiento legal para regular la realización de estudios de factibilidad administrativa, como paso previo a la formulación de proyectos. En este aspecto, México se encuentra en la etapa de exigir estudios de factibilidad administrativa para la aprobación de ciertos proyectos importantes de carácter industrial auspiciados por el estado. El procedimiento técnico que se espera sirva de base para esta regulación es la implantación de técnicas de presupuesto por programa, que actualmente se encuentran en gestación.

Tampoco existen en México entidades de administración central en materia de planificación de personal, organización y métodos. La Comisión de Administración Pública, consciente de esta deficiencia, ha recomendado su creación.

G. CONVERSIÓN DEL PLAN DE PROGRAMAS OPERATIVOS

1. *El plan operativo anual*

El plan operativo anual tiene como marco de referencia para su formulación el "Plan nacional de desarrollo económico y social 1966-1970". Recientemente se ha creado la Comisión de Programación, compuesta de directores y subdirectores, que se encarga de la elaboración de los planes anuales de inversión. Participan en ella la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda. La Comisión se encarga de vigilar que el gasto público de inversión se oriente en los términos que establece el "Programa del sector público 1966-1970", que constituye un anexo del Plan Nacional antes citado.

Existe el mecanismo formal para conseguir la coordinación entre los planes y los presupuestos públicos. El decreto aprobatorio del presupuesto de egresos para los años de 1967 y 1968 establece y obliga al ejecutivo federal a destinar al plan de inversiones de la Presidencia de la República los excedentes de ingresos ordinarios que se obtengan sobre el presupuesto aprobado.³³

La Comisión de Programación, encargada de la elaboración de los planes anuales, establece el orden de prelación de las inversiones en función de las metas globales de desarrollo y de acuerdo con la disponibilidad de recursos fiscales y de crédito interno y externo. La Comisión se reúne frecuentemente con los secretarios de la Presidencia y Hacienda a fin de

³³ Presupuesto de egresos de la Federación (*Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1967).

darles a conocer sus puntos de vista sobre el desarrollo y cumplimiento de las metas, intercambiar ideas y sugerir procedimientos para la aplicación de instrumentos de política económica.

De hecho, el plan anual comprende solamente al sector público, pues es el único que tiene directrices concretas en el plan nacional de desarrollo. La iniciativa privada es estimulada a través de medidas indicativas (protección arancelaria, disponibilidad de crédito, estímulos fiscales, obras de infraestructura, etc.), y mediante el uso de indicadores directos e indirectos se comprueba el grado de integración del sector privado en el cumplimiento de las metas que le señala el plan nacional de desarrollo.

Los planes anuales no se sujetan a un protocolo aprobatorio formal. La Comisión de Programación del Sector Público, de la Secretaría de la Presidencia, formula los planes anuales de inversión, los somete a la consideración del Presidente de la República y los incorpora al presupuesto de egresos donde su cumplimiento es obligatorio para el poder ejecutivo.

2. Características del plan anual en lo referente a su formulación y ejecución

Juzgado aisladamente, el plan anual carece de significación jurídica, pues no se ha institucionalizado. Los secretarios de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público se limitan a informar acerca de la naturaleza, alcance y significado de los planes al Presidente de la República, quien dicta las disposiciones económicas para que se cumpla el plan del sector público por conducto de las distintas secretarías de Estado. De hecho, el plan anual y los programas concretos de desarrollo adquieren vigencia cuando quedan incorporados en el presupuesto general de egresos de la Federación.

Se ha dicho que el "Plan nacional de desarrollo económico y social 1966-1970" constituye el marco de referencia para elaborar los planes y programas anuales. En efecto, en él se establecieron una serie de metas globales de desarrollo (población, producto, consumo, inversión, importación y exportación de mercancías, balance de pagos, financiamiento de la inversión, requerimientos de fuerza de trabajo y crecimiento de la demanda).

Las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, a su vez, formularon programas específicos que se detallaron en el anexo "Programa del sector público 1966-1970". En dicho programa se estableció que los requerimientos de inversión bruta fija en el sector público federal alcanzarían un monto de 95 000 millones de pesos en el quinquenio, y que dicha inversión actuaría como estimulante poderoso para el sector privado. El párrafo 18 del Plan Nacional establece:

"...Las perspectivas más favorables de la demanda global, derivadas del crecimiento de la inversión pública y de las políticas generales de promoción establecidas en el Plan, así como las metas sectoriales, fortalecerán y promoverán las decisiones del sector privado necesarias para asegurar la expansión deseada de sus propias inversiones y la orientación de las mismas hacia las actividades de alta prelación nacional. En el período 1966-1970 el sector privado debería realizar

en total, incluida la construcción privada, una inversión bruta fija acumulada de 180 000 millones de pesos frente a 151 000 millones de pesos en el período 1960-1965. Ahora bien, si la inversión privada no alcanzara ese nivel, el sector público haría frente a los requerimientos del desarrollo mediante medidas compensatorias adecuadas...”

La ejecución de los planes anuales operativos queda a cargo de las distintas dependencias del sector público. Existe una intervención directa de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en lo que hace al control de la exención, que consiste en el refrendo o aprobación previa, la autorización financiera y la verificación de la efectiva realización de proyectos. El control indirecto se consigue a través de diversos mecanismos tales como comisiones mixtas de vigilancia, informaciones, etc.

Las prioridades del plan se fundan en las tendencias a corto plazo, en el comportamiento de la inversión privada y en el juicio político. Los programas simultáneos de inversión-financiamiento que habrán de aplicarse en todo el sector público facilitarán esta acción.

Hasta hace muy poco los presupuestos se manejaban en forma casi independiente de la planeación. De ahí que se hicieran varias modificaciones administrativas y legales en el sistema presupuestario para que quedara incorporado a él un proceso racional de planificación. Seguramente serán necesarias otras medidas para conseguir un acoplamiento más adecuado entre ambos procesos.

H. EVALUACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS

Puede afirmarse que sólo en parte existe, a nivel superior, la organización y los procedimientos necesarios para un control continuo y oportuno en las distintas fases de ejecución del plan. La continuidad y oportunidad en la realización de éste y, por lo tanto, en el propio control de la ejecución, están confiados a las mismas dependencias públicas ejecutantes.

Sin embargo, la actitud del gobierno no es pasiva ante esta situación. Como se ha declarado reiteradamente, se han venido tomando disposiciones que tienden a conseguir la continuidad y la oportunidad en el control del gasto público de inversión: “el programa de inversión-financiamiento ... consiste en analizar de modo coordinado las inversiones proyectadas por las entidades del sector público y los medios que permitirán realizarlas, de tal manera que los recursos financieros disponibles se utilicen en forma óptima en relación a las inversiones programadas, lo que permite oportunidad, continuidad y economía en las obras respectivas”.

En la misma declaración del Dr. Martínez Manatou, Secretario de la Presidencia, se dice:

“También en 1967 y como consecuencia del programa de inversión-financiamiento, se dio otro paso importante al anualizar los programas de inversiones: aun cuando se proyecten a plazos mayores, sólo se autorizan las inversiones que es factible llevar a cabo cada año, de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público. Con ello se elimina la posibilidad de diferir la ejecución de

obras que por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos o trámites para la obtención de financiamiento, tenían que realizarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública sobre la economía del país e impedía obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en la ejecución de las obras. Al afinar los sistemas de planeación de las inversiones y efectuar estudios más completos, pudieron precisarse las sumas autorizadas que estaban en ese caso.

“Por tal motivo, en 1967 se tomó la decisión de cancelar las autorizaciones que no habían sido ejercidas y en consecuencia se otorgaron otras nuevas, mediante la selección y jerarquización de los proyectos, con el propósito de que lo programado sea precisamente lo que se realice. Así, el programa de inversiones acrecienta su eficacia como instrumento de política económica, al asegurar que las obras se lleven a cabo siempre con oportunidad y previos estudios, proyectos y financiamientos adecuados.”

No existe en México una entidad central de control que vigile el desarrollo del plan general. Estas funciones se encuentran distribuidas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional, conforme a las atribuciones que en esta materia le otorga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 7º y en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ejercer la vigilancia y control de los organismos y empresas de Estado para que operen de manera económicamente rentable, de acuerdo con prácticas eficaces de administración y para que su funcionamiento se integre a los programas nacionales de desarrollo económico. Esta misma secretaría puede hacer revisar los sistemas de contabilidad, control y auditoría internos de tales entidades, a través de auditorías externas.

La existencia de varias entidades de control, con idéntica jerarquía administrativa y en ocasiones con similitud de funciones, dificulta el control. De ahí que “la condición para la efectiva operancia del control estriba en la posibilidad de que las mencionadas dependencias se coordinen adecuadamente, superando anacrónicas prácticas derivadas de la persistencia de feudos administrativos y financieros en el nivel superior de la actividad gubernamental”.³⁴

El control administrativo y contable del gasto público es función propia de la Contaduría General de la Federación, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esa entidad se concentran los informes y documentos que comprueban la exactitud de las erogaciones hechas conforme a las autorizaciones presupuestarias. Aún no existe un mecanismo de coordinación entre el control contable del presupuesto y la evaluación de tipo económico que los órganos de planificación, especialmente la Secretaría de la Presidencia, llevan a cabo sobre la ejecución de los planes.

Sin embargo se ha venido perfeccionando un tipo de control legislativo *a posteriori* que combina ambos elementos: la supervisión contable

³⁴ Lic. Alvaro Rodríguez Reyes, “Coordinación y control del sector público descentralizado”, *Comercio Exterior*, enero de 1966, p. 15.

y la evaluación económica. Se trata del análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública que realiza anualmente la Cámara de Diputados por mandato constitucional. El análisis de los legisladores versaba antes sólo sobre la exactitud de las erogaciones, pero ahora se realiza una evaluación en términos de los objetivos señalados en los planes de desarrollo que es debatida por todos los partidos políticos.

El control y vigilancia ejercidos por la Secretaría de la Presidencia es anual y permanente. La primera fase la realiza en el momento de la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del gobierno federal, al coordinar los programas de inversión de las diversas dependencias públicas. El control permanente lo lleva a cabo en el transcurso del desarrollo y ejecución de los planes, a través de la Dirección del Plan General del Gasto Público y de la Dirección General de Inversiones y Vigilancia.

La Secretaría de la Presidencia explora la posibilidad de contribuir al perfeccionamiento de la planeación del gasto público mediante la implantación de presupuestos por programas. Estos constituyen una técnica según la cual los cálculos presupuestarios se basan en programas, subprogramas y actividades, incluyendo entre otros los siguientes elementos: especificación de metas; medios que se requieren para alcanzarlas; precisión de los costos; determinación de índices de productividad y eficiencia de la acción pública; evaluación del avance anual del programa de desarrollo; adecuación de las metas y recursos disponibles e integración del financiamiento respectivo. De este modo resulta más fácil precisar la forma en que se cumplen, en magnitud y tiempo, los objetivos de desarrollo social y económico programados por el Estado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce sus funciones de vigilancia en tres formas: con su participación en las Comisiones Intersecretarial y de Programación; cuando los organismos descentralizados y empresas de participación estatal gestionan u obtienen créditos (la autorización de esta secretaría es indispensable) y en los casos en que el Ejecutivo concierte empréstitos sobre el crédito de la Nación (previa aprobación de la Cámara de Diputados), y en forma permanente durante el ejercicio de las autorizaciones y órdenes de pago a favor de las entidades públicas.

“La Contaduría de la Federación realiza una primera auditoría del ejercicio del presupuesto de la Federación, del Departamento del Distrito y de la Lotería Nacional, para que el poder ejecutivo entregue la cuenta pública al Congreso. La Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, no hace, en la práctica, sino revisar las mismas cuentas que ya han sido anteriormente glosadas por la contaduría de la Federación.”³⁵

La intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional es permanente a través de las auditorías externas y de la inspección técnica para los

³⁵ Mauricio Carril, Ifigenia M. de Navarrete y Ricardo Torres Gaitán, *Bases para la planeación económica y social de México*, resumen y resultados del Seminario, abril de 1965, p. 9. Escuela Nacional de Economía de la UNAM.

organismos descentralizados y empresas de participación estatal.³⁶ Con excepción de las auditorías externas, cuya oportunidad de información está garantizada, puesto que en el momento de advertir cualquier anomalía el auditor externo está en condiciones de informar, los controles establecidos no informan con la rapidez necesaria para permitir ajustes oportunos en los planes.

De otra parte, no se han establecido en México sistemas de recolección de datos estadísticos tendientes a obtener directamente suficientes elementos para determinar de modo inmediato el mayor o menor grado de eficiencia en la ejecución del plan. Es atribución legal de la Secretaría de Industria y Comercio llevar la estadística general del país.³⁷ Esta entidad realiza dicha función a través de su Dirección General de Estadística, la que publica periódicamente gran cantidad de información económica y social: indicadores básicos de la economía, anuarios estadísticos, censos periódicos relativos a un área geográfica especial, población, agricultura, etc.

Además, todas las entidades públicas elaboran informes estadísticos anuales que consignan las operaciones realizadas. Por otra parte, existen organizaciones nacionales que realizan labores de información estadística de los distintos sectores de la economía nacional, entre los que se pueden citar el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco de México y la Nacional Financiera. Los métodos utilizados por tales entidades no siempre coinciden en los criterios técnicos para sistematizar los datos. Cada entidad elabora sus propios anuarios e informes periódicos, a menudo con criterios propios, y ello origina a veces cierta anarquía en las apreciaciones.

En el resumen y resultados del seminario celebrado en la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en abril de 1965, se afirmó "que una de las limitaciones de peso para lograr un efectivo sistema de planeación económica en México es precisamente la mala calidad de la información y de la estadística, con frecuencia las estadísticas se manejan confidencialmente en el ámbito nacional, mientras los investigadores extranjeros cuentan con toda suerte de facilidades en este sentido, lo que coloca en posición desfavorable a la publicación de investigaciones nacionales".³⁸

No se ha elaborado análisis alguno cuyo objeto exclusivo haya sido determinar en términos del plan los resultados obtenidos. En cambio, amplias informaciones estadísticas permiten conocer la marcha de la actividad económica del sector público federal y de la iniciativa privada en todas las áreas.

Las medidas correctivas de los planes no se originan en el análisis detallado de variantes, sino que resultan de apreciaciones globales acerca de la marcha de la economía del país.

³⁶ Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, art. 5°.

³⁷ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, diciembre de 1958, art. XIII.

³⁸ Mauricio Carril y otros, *op. cit.*

PLAN DE ACCION PARA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PERUANA

por la *Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública [ONRAP]**

INTRODUCCIÓN

1. *La edad administrativa*

Algunos sociólogos han caracterizado a nuestra época con razón evidente, como la “edad administrativa”. La centralización y el trabajo de equipo se imponen en todos los terrenos, sea en la industria, en el comercio, en la agricultura, en la medicina, en la distribución de noticias y hasta en la enseñanza. La empresa es uno de los fenómenos más representativos de nuestro tiempo en el campo de la producción y de los negocios. Los ejemplos podrían multiplicarse; las derivaciones y las consecuencias son numerosas, pero tan visibles que no es necesario insistir sobre esta observación. Solo falta agregar que el Estado moderno no ha escapado a la regla, y que también sus actividades de servicio a la comunidad —considerablemente ensanchadas desde hace medio siglo— han transformado su naturaleza, hoy fuertemente *administrativa* en sus órganos, procedimientos y funciones.

Hay otro término paralelo que ha adquirido rápida importancia en nuestro tiempo: la planificación. El término ha invadido el funcionamiento de las grandes empresas industriales y comerciales, y se ha convertido igualmente en un proceso del que ningún Estado puede prescindir, y menos todavía en las naciones de economía subdesarrollada. Esta realidad respalda la afirmación hecha por el IPA de Nueva York en su estudio sobre *El problema administrativo en el Perú*, al decir que “la planificación integral es ahora una nueva empresa, una nueva responsabilidad del gobierno, especialmente en aquellas naciones que se han decidido a acelerar el proceso de su desarrollo equilibrado”.

Pero un plan nacional tiene escaso valor —como sigue diciendo el citado estudio del IPA/NY— si no existe “una maquinaria gubernamental suficientemente capacitada, en primer lugar, para formular los planes, y suficientemente fuerte, en segundo lugar, para poner en ejecución dichos planes”. En efecto, se hace cada día más urgente el eficaz cumplimiento de las atribuciones otorgadas al Estado para estimular el desarrollo económico y canalizar sus recursos, en una situación difícil en que sólo el hecho de mantener los niveles alcanzados representa un esfuerzo consi-

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.20.

derable. El desarrollo tropieza a veces con estructuras y sistemas administrativos que son anticuados o impropios y no corresponden a las características y necesidades de los problemas de nuestra época. La administración tiene necesidad de ponerse al día en su estructura y en sus métodos. Hay que actuar, pero la acción administrativa requiere a su vez, como premisa indispensable, orden en los objetivos, es decir: programación; y orden en el instrumental de trabajo, es decir: organización.

En diversos estudios realizados por comisiones técnicas de las Naciones Unidas, como la CEPAL, se han señalado estas dificultades y se han apuntado algunas soluciones. Uno de los problemas que se plantean es el hermanar los objetivos que tienden a conseguir separadamente el sector público y el sector privado. Y el instrumento básico, reconocido por los especialistas y por los hombres de gobierno, el instrumento básico para coordinar todos los esfuerzos que pueden y deben hacerse en pro del desarrollo es la administración pública.

Señalan diversos dictámenes que es frecuente la falta de coordinación efectiva entre los organismos planeadores y los ejecutores, entre las metas racionales y las inversiones que se realizan, entre lo que ejecuta por una parte el sector público y por otra el sector privado. Hay como un elástico desentendimiento entre los propósitos a que responden ciertos decretos y los planes en que se precisan, y luego su ejecución. En un trabajo publicado por el antiguo Instituto Peruano de Administración Pública se asegura que “la programación no sólo se produce cuando se han creado órganos adecuados para llevarla a efecto. Toda ejecución presupone un planeamiento, y lo esencial es que existan normas y una costumbre de programar. Ayudadas las unidades de programación con un instrumental adecuado, concatenadas entre sí e indisolublemente ligadas a los organismos ejecutivos. La administración pública debe ser una conjunción de elementos armoniosamente constituidos, no una operación de grupos en desbandada actuando de tal manera que —tornando en caricatura la piadosa recomendación del Señor— lleguen a lograr que la mano izquierda no sepa lo que hace la mano derecha”.

2. Responsabilidades nuevas de la Administración Pública

El desarrollo —dice un estudio de la CEPAL— se ve entrabado con frecuencia por “problemas de tipo administrativo, por estructuras y legislaciones que corresponden a condiciones históricas y jurídicas hoy superadas. Algunas de estas instituciones son disconexas, entre otras razones porque proceden de países que se encontraban en distintas etapas de desarrollo, o de armazones jurídicas y sociales muy diversas entre sí. Otras se han superpuesto mediante leyes y decretos promulgados en épocas diferentes, anulando sólo en parte las legislaciones anteriores. Entretéjese así una intrincada maraña en la que sólo algunos antiguos especialistas pueden abrirse camino, lo que contribuye a formar verdaderos monopolios profesionales y, en definitiva, a hacer más difícil el conocimiento de la ley por parte del público”. “No es de extrañar —agrega el mismo estudio— que a semejante panorama normativo co-

rresponda una estructura administrativa complicada, en la que una misma atribución esté asignada a varias oficinas, o en la que se repiten tareas ya hechas y olvidadas por falta de registros, o que se hacen simultáneamente en otros organismos. La Administración ha perdido querellas judiciales por falta de archivos, y guarda en cambio toneladas de papeles innecesarios, para citar sólo un síntoma primario.” Y más adelante: “La administración pública, que ha recibido tantas nuevas atribuciones en las últimas décadas, ha crecido en organismos pero no en eficiencia, y se la compara con desventaja a la industria privada. La lentitud de los controles fiscales ha creado un número de institutos autónomos que, a su vez, no son todos eficientes, y que ciertamente justificarían mayor control financiero. Estas y otras acusaciones parecidas asaltan cotidianamente al sector público en casi todos los países. Aunque no sería justo decir que los defectos administrativos son un fenómeno exclusivamente gubernamental, revelan la existencia de un grave y generalizado problema de falta de orden.”

Este problema de falta de orden coincide con un momento en que nuestros países necesitan realizar urgentes cambios y en que han aumentado las responsabilidades de la administración pública en lo que concierne al bienestar nacional. Dichas responsabilidades son esenciales y el actuar de la administración pública debe hallarse directamente vinculado con las necesidades de la sociedad. El Estado de hoy no puede ser sólo una organización del derecho y de la autoridad, una estructura de límites y condicionamientos jurídicos, dentro de los cuales la actividad positiva, hacedora, encaminada a promover el bienestar del país correspondería casi por completo al foro privado de los ciudadanos.

El camino del gobernante, del administrador público, no es evitar o rehuir los requerimientos de la vida práctica, sino hacer frente a las nuevas realidades y tomar a su cargo las responsabilidades nuevas. Es un problema de eficacia, como todos los que afectan a la esfera del gobierno. Supone la división del trabajo, mecanismos complejos, tanto como sean complejos los objetivos que se han de realizar y la variedad de los mismos, de modo que cada servicio resulte inmediatamente atendido por un órgano adecuado. Supone tecnificación y para ello suplir la falta de adecuación técnica de los órganos políticos, determinada por su propio origen y su naturaleza, dando acceso a los profesionales a las funciones que requieren un conocimiento, una práctica y un oficio realmente profesional, teniendo en cuenta la naturaleza técnica de las modernas funciones estatales.

Estímase, sin embargo, que el desarrollo de los planes y su adopción final deben encajar debidamente dentro del proceso democrático y que, en definitiva, la adopción de un plan nacional constituye una decisión política de específica importancia. De aquí se deduce que es conveniente evitar las alternativas extremas: que la planificación sea establecida “fuera” de la corriente de responsabilidad democrática; o bien que los líderes políticos traten de dirigir la planificación sin la ayuda técnica indispensable. La solución —como se expresa en el ya citado estudio

del IPA de Nueva York— reside en “reconocer la primacía de la política en cuanto a los valores fundamentales, normas y transacciones que tienen que hacerse entre los ‘intereses’ de la sociedad, creando a la vez un sistema dentro del cual un personal permanente de técnicos altamente calificados realice la labor básica de análisis y planificación, y que someta las principales alternativas de acción a la decisión del país, por intermedio de sus dirigentes políticos responsables”.

3. *Factor estratégico del desarrollo*

La administración pública, en todo caso, tiene una importancia y un papel propio que de hecho casi nadie discute. Además de lo que significa en el terreno de la eficacia, la objetividad y la técnica, a la Administración se le reconoce en todos los países su valor de *unidad*, frente al divisionismo de los factores políticos, y lo que representa como *continuidad*, en contraste con los cambios —a veces demasiado frecuentes— que los azares partidistas imponen en los altos rangos del gobierno, sobre todo allí donde los regímenes constitucionales favorecen las “crisis” sucesivas de los gabinetes. El ejemplo más utilizado ha sido el de Francia, en tiempos de la tercera y de la cuarta República, donde al lado de una relativa anarquía política, destacaba la existencia de una Administración que apenas se resentía de esos cambios ministeriales, que conservaba como un sagrario las esencias del Estado permanente, y permitía que el juego menor de los partidos y de los intereses particularistas no causara al país otros daños mayores. Ejemplos análogos pueden registrarse en nuestros países latinoamericanos, sacudidos tantas veces por las crisis políticas, pasando del gobierno constitucional a la dictadura y de la dictadura al gobierno constitucional, sin que a veces el ciudadano corriente haya advertido alteración o interrupción alguna fundamental en la marcha de los asuntos públicos, ya que, gracias a la Administración, el hombre de la calle podía desentenderse de las consecuencias prácticas de esos tambaleos nacionales porque lo esencial del Estado y de sus funciones básicas mantenía un nivel aceptable de continuidad.

Volviendo a la influencia del factor administrativo en el éxito o el fracaso del desarrollo nacional, merece atención el dictamen de los especialistas que han calificado a la administración pública como “factor estratégico” del desarrollo, lo que no debe interpretarse como el factor básico o el único importante, ya que son varios los que intervienen y la Administración es sólo uno de ellos; pero se le llama “estratégico” en el sentido de que influye en el éxito de todo el plan de desarrollo y lo determina. De donde se infiere —como puede leerse en un documento ecuatoriano— que “una política de desarrollo que busque el progreso económico, el mejoramiento y la dignidad del hombre, debe estar acompañada invariablemente de una política administrativa que permita la realización de la anterior”. Y el informe añade: “Es sumamente estrecha la relación que existe entre el progreso económico de una nación y el grado de eficiencia de su administración pública, ya que éste es uno de los medios importantes para coordinar los esfuerzos dirigidos a la obtención

de ese desarrollo.” “Si el proceso de planificación ha de ser exitoso —continúa el citado documento— es necesario que los proyectos presentados para el desarrollo económico y social sean acompañados de planes para el mejoramiento administrativo, reorganización del gobierno, preparación de personal para el servicio público y, dirección fiscal. En otra forma, los planes más promisorios serán perjudicados gravemente si se carece de una estructura administrativa que pueda afrontar con éxito la realización de sus obligaciones dentro de los planes.”

4. *Las fases de la reforma*

Una idea ilustrativa de lo que debe ser un plan de acción de la necesaria reforma en gran escala de la administración pública, se encuentra en un documento con fecha de 1967, elaborado por una comisión de expertos de las Naciones Unidas. La guía que ese documento proporciona ha sido tenida en cuenta al elaborar este Plan de Acción. Sus líneas generales resumidas a continuación, revelan la importancia que para los especialistas de la citada organización mundial tiene el papel de la administración pública en cada país. He aquí, según el documento, las cuatro fases de cualquier programa destinado a implantar la reforma administrativa. 1) Estudio preliminar o de reconocimiento, con dos objetivos: identificar los problemas críticos, elegir los métodos que han de emplearse y formular los principios a que ha de ajustarse el programa propuesto; y luego determinar la índole y la magnitud de los recursos que se requieran, incluso la asistencia técnica; 2) Reunir y analizar informaciones sobre los problemas pertinentes y formular medidas correctivas; 3) Aprobación de medidas de reforma por parte de las autoridades nacionales y fijación de un calendario para su aplicación; 4) Aplicación efectiva de las recomendaciones aceptadas, incluyendo la tarea de superar las dificultades que surjan en el proceso de modificar el sistema existente.

Dicho estudio, realizado en enero de 1967 y presentado al Consejo Económico y Social de la ONU como antecedente para la formulación de un programa de trabajo en materia de administración pública, es en sí mismo una prueba del interés que la Organización de las Naciones Unidas está prestando a los problemas administrativos del sector público, interés que subraya el Secretario General U Thant en las siguientes palabras de su nota de presentación al mencionado Consejo: “Las conclusiones a que llega este notable grupo de expertos confirman la opinión expresada en anteriores resoluciones del Consejo y de la Asamblea General de que *una sólida administración pública es esencial para formar naciones y para lograr el desarrollo económico y social.*”

A. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA Y LA REFORMA

Hace dos años, ONRAP hizo público como “documento de trabajo” un amplio estudio titulado *Diagnóstico preliminar de la administración pública peruana y propuestas de reforma*, cuyo contenido confirma en

cuanto al Perú las observaciones generales que aparecen en las páginas anteriores. Ese estudio se complementa en cierta forma con otros realizados de la misma Oficina, como los titulados *Institucionalización del tesoro público en el Perú* y *Criterios y propuestas de reforma para la Contraloría General de la República*. Por añadidura, el análisis realizado y las conclusiones aportadas por los técnicos de ONRAP con motivo del desarrollo de programas aplicados, han permitido profundizar el estudio y el señalamiento de orientaciones que pudieran generalizarse, en áreas tales como educación, sector agrario, tránsito, Junta de Obras Públicas del Callao, etc. También han sido abordados los problemas fundamentales y se han ofrecido los criterios básicos de orden jurídico para la reforma administrativa en la exposición de motivos y en el articulado del *Anteproyecto de ley de bases de la administración pública* entregado por ONRAP al Presidente de la República y al Primer Ministro.

Parece oportuno resumir aquí las principales observaciones que contienen los mencionados estudios.

1. *Falta de normatividad*

Falta de “una plantilla general de ordenamiento institucional”. Necesidad de reformas legales, estructurales y metodológicas. Falta de “patrones y criterios de definición de cada tipo institucional” que, a través de una ley de bases, provean un marco de referencia a todas las instituciones públicas.

2. *Jerarquía de las leyes*

Carece el Perú de una doctrina constitucional que ofrezca un criterio de jerarquización de normas legislativas. ONRAP ha planteado la necesidad de una “pirámide” que, comenzando con la Constitución en la cúspide, continúe con las leyes de bases de los poderes del Estado en el rango siguiente, luego con las leyes ordinarias, y, por debajo de éstas con los reglamentos y otras disposiciones administrativas. Para cada una de esas categorías de leyes se establecería un procedimiento y un quórum distinto como requisito de validez, de forma que las leyes de cada nivel de la “pirámide” sólo pudieran ser modificadas por leyes del mismo rango jerárquico.

3. *Unidad estructural del ejecutivo*

Se ha señalado entre los principios de orden preferencial que deben presidir la reforma administrativa, la necesidad de fortalecer el poder ejecutivo, comenzando por asegurar su unidad estructural como basamento y garantía de la unidad de la administración. Tal afirmación conlleva la demanda de “atenuar la ingerencia de la política partidista”, pensando —como se expresa en el citado *Diagnóstico*— que “los progresos permanentes de la administración pública pueden ser realizados únicamente en una atmósfera de democracia política, estabilidad de gobierno, constante apoyo oficial y alto concepto de responsabilidad”.

En otro ángulo del problema, se plantea la conveniencia de hacer com-

patible dicha unidad de estructura con la distribución de funciones, poder de decisión y delegaciones de autoridad a órganos subordinados o autónomos según los casos. “La administración —se dice en la exposición de motivos del anteproyecto de ley de bases— debe estructurarse como un sistema de desconcentración y de descentralización que, sin romper la unidad y asegurando la coordinación necesaria, facilite el cumplimiento más eficaz posible de los fines que le son propios.”

La doctrina esencial se formula en el artículo 3 del Anteproyecto en los siguientes términos: “La unidad de la administración pública está garantizada por la unidad misma del Estado, por el orden jerárquico que domina su sistema de órganos y competencias, por la coordinación de políticas y planes de los distintos sectores de actividad y por el régimen jurídico que preside toda la acción administrativa, reforzando con una unidad de derecho la coherencia de todo el sistema.”

4. *El presidente del Consejo de ministros*

Siguiendo ese mismo orden de ideas, ONRAP ha estimado aconsejable completar en la ley de bases el esquema sumamente impreciso e insuficiente de la Constitución con referencia a la figura del primer ministro. Entiéndese que de acuerdo con sus funciones constitucionales, el primer ministro tiene como responsabilidad principal la coordinación de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, pero disponiendo, no de una fuerza puramente “delegada” o simbólica, sino de una potencia propia determinada por la variedad de las competencias que dan contenido a su alta investidura y hacen de él el titular de una jerarquía política y administrativa nutrida de responsabilidades directas.

Todos esos poderes y funciones pueden describirse sumariamente en la siguiente forma: el primer ministro tiene la función constitucional de coordinar las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y es el portavoz de la política general del gobierno ante el Congreso. En los debates de las Cámaras representa al poder ejecutivo. Convoca ordinaria o extraordinariamente al Consejo de ministros y preside las sesiones del gabinete en ausencia del Presidente de la República. Refrenda las decisiones del Primer Mandatario de la nación en los casos en que la Constitución específicamente lo señala y cuando los acuerdos del gabinete afectan a más de un ministerio. Despacha con el Presidente de la República los asuntos de política general del gobierno. Concorre a la Cámara de Diputados y al Senado al asumir sus funciones y siempre que lo estime conveniente o sea requerido por el Congreso o alguna de las ramas legislativas. En tales casos, asiste solo o acompañado de uno o de varios ministros o del Consejo en pleno, conforme a los artículos 167 y 168 de la Constitución. El voto de censura contra el presidente del Consejo de Ministros produce la crisis total del gabinete.

5. *La potestad reglamentaria*

Dentro del mismo criterio conducente a fortalecer el poder ejecutivo y asegurar la unidad de su estructura y actividades, se considera inad-

cuadramente restrictiva la fórmula del inciso 8º del artículo 154 de la Constitución, añadiendo que debe realizarse y precisarse el contenido de la potestad reglamentaria. Se deforma la naturaleza de esa potestad viéndola solamente en sus límites con relación a la ley y no en su ámbito propio. El mismo principio de la división de poderes exige que —en lo que es propio del Ejecutivo— no intervengan decisiones ajenas: el reglamento, subordinado a la ley en lo que es materia de ésta, pero absteniéndose el poder legislativo de dictar normas que signifiquen una invasión en las prerrogativas del Ejecutivo.

Sería deseable que en textos constitucionales posteriores se estableciera con claridad lo que debe entenderse por materia reservada al reglamento. En la varias veces citada exposición de motivos de la Ley de Bases se hace referencia a la doctrina francesa que señala en la Constitución la existencia de “materias que por su naturaleza tienen carácter reglamentario”, fortaleciéndose el principio al disponerse que “todas las materias distintas de las pertenecientes al dominio de la ley tendrán carácter reglamentario” y, más todavía, que “los textos de forma legislativa referentes a dichas materias podrán ser modificados por decretos expedidos previo dictamen del Consejo de Estado” (artículo 37 de la Constitución de 1958).

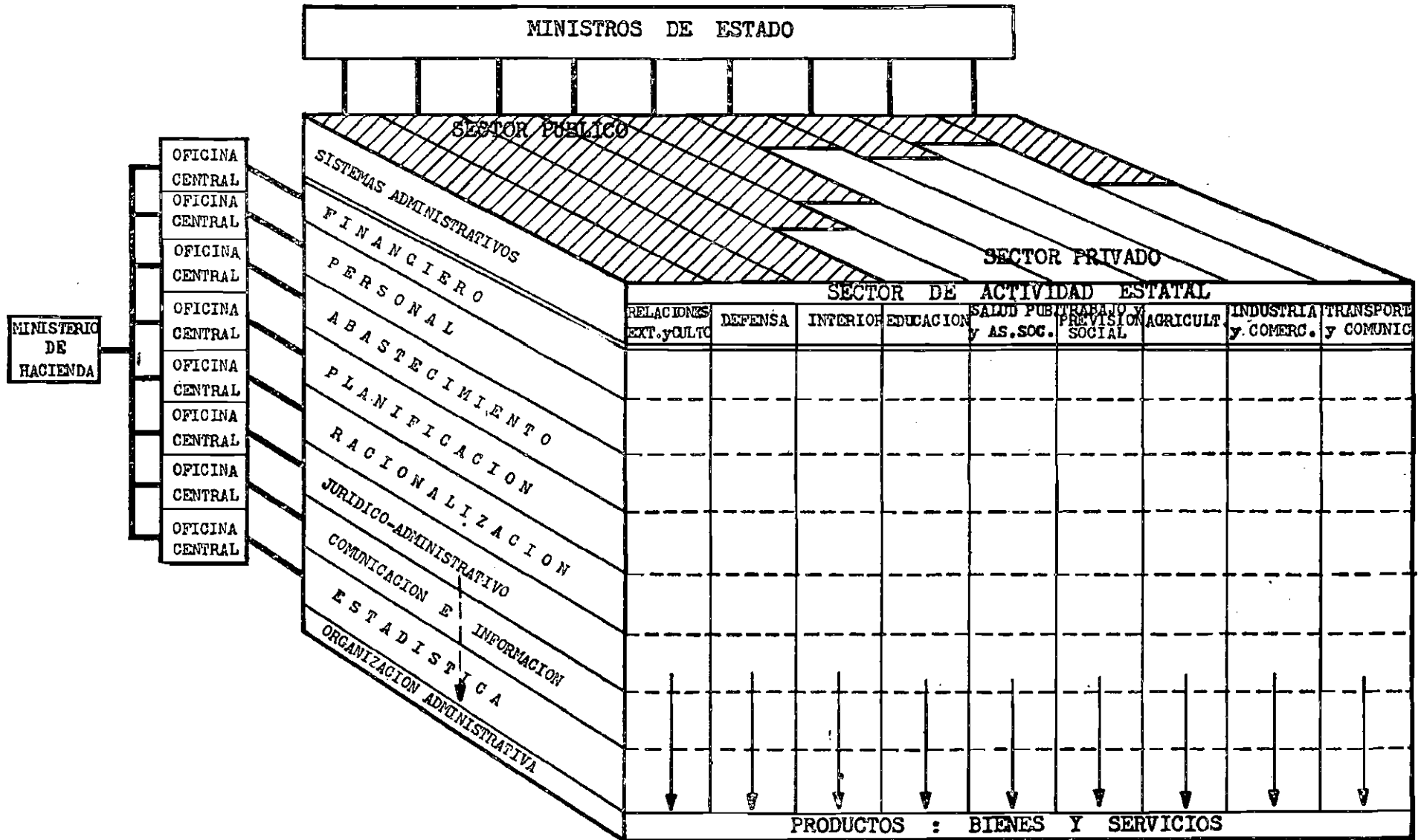
6. Los sectores

Tanto el *Diagnóstico* como otros estudios de ONRAP han conducido a la configuración de dos grandes aspectos organizacionales, cuyo establecimiento en forma bien delimitada y característica debe contribuir a la solidez de la armazón de la administración pública y a su eficacia y coherencia, a saber: los sectores de actividad y los sistemas administrativos.

La rama ejecutiva requiere una organización adecuada a su acción, no siendo suficiente la existencia de organismos que ejecuten la ley, sino que éstos respondan a una jerarquización de acuerdo a su relativa importancia dentro de la planificación total. La política de gobierno cobra en nuestro tiempo su más nítido significado cuando se definen las prioridades en el logro de los objetivos en cada uno de los sectores de actividad.

La definición del sector de actividad pública como unidad administrativa es un elemento indispensable para un ordenamiento racional y adecuado. Pero a su vez, la unidad del sector ha de ser compatible con la pluralidad institucional, que supone la existencia de múltiples entidades públicas vinculadas, en mayor o menor medida, a la ejecución de los fines para los que fueron creadas. En todo caso la función de gobierno es inseparable de los principios políticos que la inspiran y éstos han de extenderse a la totalidad del campo sectorial. La determinación del número y clase de sectores que corresponda establecer dentro de la administración nacional ha de decidirse en la Ley de Bases.

En el anteproyecto presentado por ONRAP, los ramos funcionales son agrupados en los sectores que menciona el artículo 33, describiéndose luego las funciones correspondientes a cada sector. Dicho artículo esta-



Este gráfico representa la "relación insumo-producto" que define a la actividad pública. A la izquierda aparecen los sistemas administrativos, reunidos en un nuevo Ministerio de Hacienda y de Sistemas, de acuerdo con la propuesta contenida en el presente plan de acción. En la parte central, se indican los sectores de actividad pública, con las denominaciones y en el número que el plan mismo señala. La parte alta del bloque indica en forma aproximada la proporción relativa que corresponde a los sectores público y privado en la realización de cada grupo de servicios.

blece que la “institución central de cada sector es el ministerio”. Esto es importante porque uno de los principios de la reforma administrativa ha de ser que la función de gobernar cada sector corresponde a cada ministro como su función primordial, cualquiera que sea el campo de autoridad y consiguiente responsabilidad que pueda caberle en la ejecución de la política del gobierno.

La función del ministro, en consecuencia, viene a ser doble: orienta la política del sector y administra su portafolio. En cuanto gobernante, imparte la política a que habrán de ajustarse todas las entidades pertenecientes al sector; en cuanto administrador, ejerce autoridad y es responsable por las actividades desarrolladas por el ministerio y las demás entidades públicas en la medida en que estén constituidas bajo su autoridad directa de gestión administrativa. La autoridad y responsabilidad políticas no son “delegables”. La autoridad administrativa sí lo es. Este distingo es valioso a la hora de definir el juego de las funciones y responsabilidades de cada ministro.

En principio, el ministro debe estar en condiciones de dedicar la mayor parte de su tiempo a “gobernar el sector”, a elaborar normas de política sectorial, evitando descuidar esas funciones para asumir trabajo administrativo que pueda delegar. La responsabilidad, sin embargo, es siempre indelegable, por lo que el ministro debe retener en toda circunstancia la correspondiente a la autoridad que delegó. Siendo “una” la autoridad y responsabilidad políticas que el ministro ejerce sobre todas las entidades del sector, hay que advertir que los objetivos de algunas entidades son de ámbito intersectorial, en cuanto a esos objetivos concurren las actividades de dos o más sectores. En tales casos, no puede corresponder a un sólo ministro señalar la orientación de su actividad y las soluciones pueden ser varias.

Propone ONRAP que la política de gobierno la determinen en tales hipótesis los ministros que ejercen autoridad directa sobre cada uno de los sectores involucrados. La creación de comisiones interministeriales —que también ha propuesto dicha oficina— está llamada a solucionar en muchos casos ese problema. Falta por añadir que, además de los órganos de gobierno del sector y de los organismos de ejecución, existen los órganos consultivos, los de planificación y los auxiliares. Tanto los órganos consultivos como los de planificación son de ámbito sectorial; es decir, están relacionados con todas las entidades del sector. En cambio, los auxiliares son de ámbito institucional, o dicho de otra manera: están al servicio de cada una de las entidades públicas.

7. Los sistemas administrativos

A fin de facilitar la obtención de los insumos para la realización de las actividades públicas, deben organizarse adecuadamente los sistemas administrativos. Un sistema administrativo puede definirse como la actividad especializada que afecta a todas las instituciones del sector público en cuanto tales y cualquiera que sea la morfología, ámbito y funciones que a cada una de ellas corresponda cumplir. La actividad pública, como

la de cualquier sujeto dinámico, se define, en última instancia, como una relación de insumo-producto.

Los insumos que requiere la Administración para procurar a la comunidad los bienes y servicios públicos son heterogéneos: unos son reales, tales como los servicios personales, los financieros y las mercancías o los bienes de equipo. Otros son formales, como la adopción de normas jurídicas, planes de acción y de formas de trabajo, organización o registro que permiten lograr el uso óptimo de aquellos recursos.

Los sistemas administrativos afectan tanto a las reparticiones del gobierno central y local como a las entidades públicas independientes, tanto a las configuradas como agencias como a las que tienen carácter empresarial, tanto a las dedicadas a cumplir los servicios generales del Estado como a los sociales y a los económicos. Los sistemas administrativos que podrían institucionalizarse en la administración pública peruana y que han sido objeto de estudio por ONRAP son: financiero, personal, abastecimientos, planificación y racionalización. Cabría añadir a esta relación los tres siguientes: jurídico-administrativo, comunicación e información y estadística, sobre los cuales la mencionada oficina está realizando la correspondiente investigación.

Pueden señalarse en ellos las siguientes características:

a) Representar "insumos administrativos comunes" a toda la actividad pública para que ésta pueda obtener sus "productos especializados". Así, para lograr mejorar el nivel educativo o el sanitario del país, la productividad agrícola, la red de transportes, etc., los ministerios o instituciones de cada uno de esos ramos diversos necesitan planificar sus actividades, programar, formular y ejecutar su presupuesto, administrar su personal, proveerse de los abastecimientos necesarios, llevar adecuadamente su contabilidad y racionalizar su organización y procedimientos;

b) Requerir que sus funciones sean establecidas mediante una ley orgánica, como norma jurídica de carácter más permanente que el de las leyes específicas que delimitan las funciones de una institución o rigen el proceso anual presupuestario;

c) Estar regidos desde una oficina central que formula normas de procedimiento a las oficinas encargadas de administrar cada sistema en cada institución. Aparecen así las oficinas centrales de planificación, personal, presupuesto, etc., como las instituciones fundamentales de la administración de los insumos públicos;

d) Constituir en cada una de las instituciones públicas, bien un organismo auxiliar bajo la dirección de una oficina general de administración (OGA) o bien un organismo de asesoría. Debe existir, por tanto, una OGA para cada institución pública, dividida en las secciones u oficinas de presupuesto, personal, abastecimientos, etc. Deben existir también, como órganos asesores del ejecutivo-jefe de la institución, oficinas de organización y métodos y de planeamiento (interno), así como oficinas sectoriales y regionales de planificación en las correspondientes instituciones.

Esta separación, a nivel institucional, entre organismos auxiliares y asesores de una parte, y organismos de línea de la otra, traduce exactamente la distinción hecha más arriba entre los conceptos de “insumo” y “producto”, o de “medios” y “fines” de una entidad pública. Los órganos auxiliares y asesores en los que se incorporan los sistemas administrativos “nutren” a la institución de los medios materiales y formales para producir, a través de sus órganos de línea, los bienes y servicios que necesita la comunidad.

Esta relación de insumo-producto aclara la distinta naturaleza, política y estructural, de sectores y sistemas. Mientras la producción de bienes y servicios públicos a través de los sectores de actividad económica o social tiene naturaleza intrínsecamente política y está condicionada, en cantidad y calidad, a la plataforma política del gobierno, los “insumos” administrativos que hacen posible dicho producto deben ser políticamente “neutros”, esto es, previos en cantidad a cualquier plataforma partidaria y de calidad más permanente en el tiempo dentro de la política general de gobierno.

A continuación se enuncian algunas de las principales observaciones sobre cada sistema administrativo en particular.

a) *El sistema financiero*

Una característica del sistema financiero en el Perú es la carencia de legislación sistematizada y coherente. Dicha insuficiencia contrasta con la abundante proliferación de leyes, decretos y reglamentos —dictados generalmente para enfrentar situaciones concretas y necesidades específicas— que se superponen e interfieren sin crear un esquema general de principios normativos interconectados a los que referir la legislación financiera. El sistema acusa graves deficiencias institucionales, operativas y de procedimiento, cuyo reordenamiento completo y sistemático no se ha intentado todavía.

Pese a los muchos esfuerzos parciales por remediar o mejorar aspectos concretos, se ha carecido hasta ahora de una visión de conjunto de todos los problemas implicados en la administración financiera. Ello es consecuencia de la atomización de responsabilidades financieras entre las múltiples instituciones que se relacionan con alguno o varios de esos aspectos y del divorcio de principios y de autoridad que existe entre unas y otras. El problema debe ser abarcado en su integridad, racionalizando el proceso financiero y reorganizando eficientemente las instituciones que lo realizan.

Las bases de la reforma propuesta para el sistema financiero en el anteproyecto de ONRAP implican, no sólo la cesión de funciones que hoy detentan otras entidades públicas relacionadas directamente con el sistema financiero, como la Contraloría (preauditoría y contabilidad), el Banco de la Nación (tesorería) y la Superintendencia de Bancos (control de las instituciones financieras), sino la cesión por el mismo ministerio de actividades extrafinancieras (comercio y puertos) a los ministerios correspondientes. Para que esta redistribución de funciones

pueda ofrecerse en forma sistemática y simultánea sin distorsionar temporalmente el funcionamiento de las reparticiones involucradas en la reforma, el anteproyecto de ley de bases propone una redistribución integral y requiere la promulgación inmediata de las nuevas leyes específicas que habrán de normar las nuevas actividades correspondientes a cada una. Es la razón de que el mencionado anteproyecto haya sido presentado junto con los del nuevo Ministerio de Hacienda, el nuevo Banco de la Nación, la nueva Contraloría General y los nuevos Ministerios de Industria y Comercio y de Transportes y Comunicaciones.

Los siguientes son los dispositivos del anteproyecto de ley de bases que tienen relación con los puntos abordados:

Artículo 51: Es función de la Oficina Nacional de Presupuesto llevar a cabo la programación, formulación, publicación, ejecución y control del presupuesto funcional de la República.

Artículo 52: La Oficina Central de Contabilidad tiene a su cargo reunir información en cuanto a las transacciones presupuestarias y variaciones patrimoniales del gobierno central, y recabar la remisión periódica de igual información por parte de las demás entidades públicas que no forman parte del gobierno central, para consolidar en base al conjunto, la contabilidad presupuestaria y patrimonial del sector público nacional.

Artículo 55: De acuerdo a los preceptos constitucionales vigentes, la Contraloría General de la República es el órgano de control externo del sector público nacional. En tal carácter ejerce jurisdicción propia, independiente de los tres poderes del Estado, y mantiene con ellos las relaciones que la correspondiente ley institucional determina. La Contraloría General de la República cumple la función de auditar las actividades que han llevado a cabo las instituciones del sector público nacional; y resolver, en vía administrativa, la declaración de responsabilidad o de irresponsabilidad fiscal de los administradores.

Artículo 58: Para la supervigilancia de las empresas bancarias —y de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución— funciona la Superintendencia de Bancos. Esta entidad pública tiene a su cargo el examen y supervigilancia de los bancos comerciales, bancos de ahorro, compañías de seguros, bancos de fomento y Banco de la Nación.

Artículo 59: El Banco de la Nación es el banquero del sector público nacional. En tal carácter le corresponde: 1. Ser depositario de todos los fondos públicos. 2. Pagar los cheques girados contra sus respectivas cuentas por el Ministerio de Hacienda a favor de los acreedores del gobierno central y por los titulares de las demás entidades públicas a favor de sus respectivos acreedores. 3. Actuar como agente financiero del gobierno central y de las demás entidades públicas que así se lo encarguen. 4. Conceder créditos a las entidades públicas, dentro de su propia capacidad y de las regulaciones del encaje bancario.

Artículo 60: La institución bancaria central nacional para la emisión monetaria a que se refiere el artículo 12 de la Constitución es el Banco Central de Reserva del Perú. Además de esa función esencial, el Banco tendrá la responsabilidad de preservar —con el apoyo de políticas fiscales y

económicas adecuadas— la estabilidad monetaria y promover las condiciones crediticias y cambiarias que conduzcan al desarrollo ordenado de la economía nacional. También serán cometidos fundamentales de esa entidad pública bancaria: regular el volumen del crédito bancario y administrar las reservas internacionales oficiales del país.

b) *El sistema de personal*

En lo que se refiere a la administración de personal, en el Perú se han planteado siempre soluciones de orden legal o reglamentario, sin intentar realizar un estudio en el cual ingresen los elementos humanos y orientarlos hacia la motivación de la actitud para la obtención de una auténtica carrera administrativa en la función pública. Punto fundamental en este aspecto es la carencia de una preparación previa del personal para el servicio civil, pues ni la administración pública la organiza ni la exige, ni el sistema educacional del país ha previsto lo necesario. Por otra parte, la Dirección del Servicio Civil carece de la organización propia de una oficina de personal. Y sin embargo, se ha dicho con razón que el no disponer de personal apto y bien utilizado en la administración pública puede llegar a ser uno de los más serios obstáculos para el mejoramiento de la eficiencia administrativa y para el desarrollo del país en general.

En lo que al Perú concierne, el reconocimiento de esta deficiencia no significa que el Estado carezca de servidores públicos hábiles y capacitados, ni que no se pueda mejorar la calidad de sus servicios, sino que el actual sistema dificulta la determinación del valor de sus componentes, restringe sus oportunidades de preparación, y, por consiguiente, limita o impide el uso de su aptitud real o potencial. En todo caso, la solución del problema general del servicio civil no culmina, sino que comienza, con la implantación de un adecuado sistema de capacitación. Es necesario contemplar simultáneamente aspectos como los de selección, clasificación, permanencia, seguridad social y normas de trabajo del personal público.

También es conveniente llamar la atención sobre la necesidad de articular la política de servicio civil con la política general de programación-ejecución, sin dejar de advertir que un trastrueque del orden de prelación puede traer, por ejemplo, la estabilización legal de una vasta e inadecuada burocracia, o el establecimiento de un costoso sistema de jubilaciones y pensiones en discordancia con los recursos del país y su uso racional, con la óptima utilización del potencial humano —como cuando se jubilan hombres experimentados y todavía útiles— y con las necesidades técnicas de la Administración, pues todavía se desconoce el modo de remplazar a un ingeniero, un médico o un estadígrafo por dos, tres o más empleados subalternos no especialistas, pero inamovibles por ser de carrera.

Diversos estudios de ONRAP analizan estos problemas, señalando soluciones inmediatas y de orden mediato. Entre las principales recomendaciones destaca la necesidad de contar con una oficina central de personal como eje del sistema administrativo y normativo de las oficinas institucionales, “única forma de desarrollar y mantener todos sus procesos entre

los cuales se encuentran la clasificación de puestos, el sistema de remuneraciones y el registro base para las pensiones". Pueden resumirse los cometidos de dicha oficina diciendo que consisten en establecer las normas orgánicas que aseguren una correcta administración de personal por parte de las oficinas que tienen esta tarea específica en las distintas entidades públicas y supervisar su cumplimiento, en particular en lo que se refiere a la clasificación de cargos y remuneraciones, procesos de reclutamiento y entrenamiento, evaluación de méritos; tramitación de nombramientos, promociones y retiros; control disciplinario y acciones de bienestar, así como las demás normas o criterios establecidos por las leyes y reglamentos en el servicio civil.

c) *El sistema de abastecimientos*

Bajo el rubro de administración de abastecimientos se entiende la totalidad de servicios que el Estado requiere para el eficiente soporte logístico de sus operaciones. Teniendo en cuenta que los gastos para la adquisición de materiales, equipo y de servicios no personales son parte muy importante en los presupuestos anuales, urgen reformas sustanciales e inmediatas que hagan funcionar en condiciones óptimas la administración de abastecimientos, contribuyendo al equilibrio de los presupuestos, reduciendo la inversión de fondos públicos, mejorando la utilización de la propiedad estatal y el aprovechamiento del potencial adquisitivo del Estado. Debe pensarse, entre otras ventajas de una adecuada administración de abastecimientos, que ésta tiene mucho que ver en la implantación de políticas nacionales tales como las de promoción de la industria, el mejoramiento de la capacidad nacional para la exportación y el soporte de nuevas industrias.

La organización de este sistema administrativo requiere una gran variedad de servicios especializados: servicio de administradores de alto nivel; de peritos en leyes (para la preparación de leyes, reglamentos y contratos); de contadores (para establecer y mantener una contabilidad uniforme, constante y al día de los bienes nacionales); de químicos y físicos (para establecer normas de calidad, inspeccionar material y equipo en fabricación y al momento de su recepción), de expertos en diversos ramos industriales (para dar al Estado la seguridad de obtener materiales requeridos, en tiempo y en las condiciones más favorables); de técnicos en mantenimiento, almacenaje y transporte; personas con capacitación en estadística, programación y presupuestos, etc.

El *Diagnóstico* de ONRAP señaló las funciones normales de una administración de abastecimientos, añadiendo amplias observaciones y comentarios sobre medidas tomadas recientemente para mejorar dicha administración y concluyendo con varias importantes recomendaciones, a saber: propuestas en organización; programas de acción inmediata; mejor utilización de la propiedad mobiliaria del gobierno, del potencial adquisitivo estatal y de las facilidades de almacenaje; establecimiento de un centro nacional de inspección y laboratorios, y un programa de capacitación dirigido a diversos niveles para preparar técnicos y administradores.

Del 16 al 28 de octubre de 1967 se llevó a cabo en el edificio de ONRAP y por su iniciativa una mesa redonda sobre el sistema de abastecimiento. En una de sus recomendaciones fundamentales, la mesa redonda precisó que las funciones de dicho sistema deben estar enmarcadas en los siguientes aspectos normativos: especificaciones, clasificación, catalogación y estandarización de los abastecimientos que requieren los organismos del Estado; adopción de una terminología uniforme cuya aplicación contribuya a una mayor comprensión y comunicación, para usarla en el sistema de abastecimiento; establecimiento de un sistema de publicaciones mediante la formulación y supervisión de normas, reglamentos, manuales, etc., como resultado del establecimiento de una política de coordinación permanente con entidades del sector público nacional, como las fuerzas armadas, el INANTIC, las universidades, la ONRAP, el Instituto de Planificación, entidades del sector privado y otras que por su naturaleza y fines estén ligadas al sistema de abastecimiento; reorientar el proceso de abastecimiento, en el que se incluye el cálculo de necesidades, la adquisición, el almacenaje, el mantenimiento, la distribución, el transporte, el control y la disposición final de los bienes; normar la obtención de la información estadística sobre abastecimientos de las entidades estatales y promover el establecimiento de cuadros estadísticos institucionales; intervenir en la formulación de proyectos de ley y otros dispositivos legales y administrativos que conduzcan a promover el mejoramiento del sistema de abastecimientos.

d) *El sistema de planificación*

No obstante haber sido instalado hace años el sistema nacional de planificación económica y social, sigue impreciso en el país el concepto mismo y tanto más el objeto y alcance de la planificación nacional. La imprecisión, que es académica y pragmática, se inicia en los mismos conceptos teóricos y en sus bases doctrinales, y cobra efecto multiplicador al tratar de concertarse en las heterogéneas técnicas de su aplicación a los distintos niveles y sectores de actividad. Por otra parte, el fenómeno no es privativo del Perú, sino que puede verificarse su existencia en la mayor parte de los países latinoamericanos que han instalado en los últimos años sistemas nacionales de planificación. Puede decirse que, en buena parte, la imprecisión se originó en la confusión —bajo el mismo o los intercambiables vocablos de “planificación”, “planeamiento”, “programación”, etc.— de dos tipos de previsión radicalmente diversos en su concepto y objeto: la planificación macroeconómica o sectorial y la microeconómica o institucional.

En América Latina se puede diagnosticar la falla fundamental de la planificación, que es el mantenimiento del concepto del sector sin reconocer al mismo tiempo, hasta sus últimas consecuencias, la naturaleza distinta de éste con la “institución” y, por tanto, como sustraído al proceso administrativo que rige para estas últimas. De una parte se reconoce la necesidad de definir, estudiar y proyectar cada uno de los sectores de actividad económica y social; de otra se ha rechazado la solución totalitaria de

institucionalizar el sector, pero al hacerlo no se ha sabido plantear o cuando menos buscar empíricamente una solución que armonice la microautonomía institucional con el valor de ejecutoriedad que pueda derivarse de la proyección sectorial de las variables macroeconómicas. La solución, bien conocida, es la que puede verse expresada en el ejemplo francés, el cual consiste en: *a*) distinguir esas dos figuras que aquí se denominan planificación y planeamiento; y *b*) definir la planificación como estrictamente indicativa y nunca compulsiva, sin perjuicio de los sistemas de incentivos y desalientos que, lejos de hacerla compulsiva, refuerzan su carácter voluntarista.

Dentro del título II del anteproyecto de Ley de Bases, el capítulo II, que se refiere a los sistemas administrativos, señala en su artículo 49 las competencias de la Oficina Nacional de Planificación, que serían las siguientes: formulación de planes de mediano y largo plazo, evaluación de los proyectos de inversión, recomendación de las prioridades anuales para su adopción en el presupuesto nacional, evaluación periódica del trabajo realizado y control de las oficinas de planificación que laboran en los distintos niveles. Indícase igualmente que el Consejo de Economía Nacional, previsto en el artículo 182 de la Constitución, formaría parte del sistema de planificación anteriormente descrito, como organismo consultivo.

e) El sistema de racionalización

El mejoramiento de la administración pública necesita realizarse aplicando normas, cumpliendo una serie de etapas, vigilando la puesta en práctica de las decisiones, y asegurando en definitiva la continuidad del proceso. La elaboración del plan de acción para la reforma administrativa debe poner de relieve la importancia de un sistema de racionalización, organizado con la jerarquía y eficiencia que sus finalidades aconsejan. Esa importancia es mayor en el Perú, país que en opinión de muchos se encuentra hoy ante una hora de decisión estimulada por los hechos y por la consciente influencia de factores dirigentes que procuran revestir al cuerpo social de una organización administrativa madura.

El progreso económico y social depende en gran medida de una buena administración y deben promoverse con urgencia las reformas legales, estructurales y metodológicas indispensables para dotar a la nación de una maquinaria administrativa en condiciones óptimas. Hay que hacer frente a la indudable ineficiencia actual, reconociendo la necesidad de un ajuste o modernización total de la administración pública, así como de todos sus elementos componentes, personales y materiales, para imprimirle el ritmo, cohesión, capacidad, autoridad y prestigio requeridos. Tal es la responsabilidad que corresponde en estos momentos a un sistema de racionalización debidamente organizado. Por definición y consultando los antecedentes conocidos de otros países, pudiera resumirse que los cometidos esenciales de dicho sistema son: 1) estudiar y proponer una organización lo más apta posible de acuerdo con los criterios técnicos más avanzados; 2) asegurar el más alto grado de estabilidad, objetividad y

eficacia orgánico-institucional a la estructura administrativa del Estado.

Según el decreto supremo de su creación (10 de abril de 1964), la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública del Perú (ONRAP) tiene por finalidad el mejoramiento de la administración pública, asegurando la continuidad de un proceso de investigación, elaboración y ejecución de planes coordinados de reordenamiento de los organismos del sector público nacional y la capacitación del personal mismo. Puede discutirse si esta última función es una actividad inherente a la naturaleza misma de la oficina o si debe considerarse como un cometido complementario, que en una estructura diferente de los sistemas administrativos pudiera corresponder, por ejemplo, al sistema de personal. Habría que puntualizar, en todo caso, que aunque las funciones señaladas a ONRAP no tengan que constituir necesariamente un conjunto inseparable, cabe estimar que la capacitación es —y sobre todo en la fase actual que vive el Perú— un elemento integrante de la racionalización administrativa, y que, en todo caso, la experiencia de los últimos años, en que dichas funciones están hermanadas dentro de ONRAP, ha dado excelentes resultados. De ahí que parezca aconsejable la continuación del mismo cuadro institucional.

Si la reforma administrativa no debe entenderse como una multiplicidad de iniciativas discontinuas, sino como un proceso permanente, y se hace necesario asegurar la continuidad de la reforma señalando esa responsabilidad específica a un cuerpo institucional, es ahí donde aparece con toda actualidad y vigor la razón de ser del sistema de racionalización. En este sentido, el cuadro organizativo de la ONRAP responde adecuadamente a las finalidades para las que fue creada, pues sus organismos integrantes son: el Consejo Directivo; la Presidencia Ejecutiva; la Dirección Técnica de Racionalización y la Dirección Técnica de Capacitación, como organismos de línea; el Comité de Planes y Política, las misiones asesoras internacionales y la Asesoría Jurídica, como organismos asesores; la Oficina General de Administración y la Oficina de Relaciones Públicas, como organismos auxiliares.

La Dirección Técnica de Racionalización tiene como finalidad esencial realizar investigaciones que permitan proyectar normas de carácter general para una mejor organización y un más eficiente funcionamiento de la administración pública, así como efectuar estudios sobre la organización y métodos de trabajo de las diferentes reparticiones del sector público nacional. Los objetivos de la Dirección Técnica de Capacitación consisten esencialmente en llevar a cabo labores de perfeccionamiento de los servidores públicos y promover la enseñanza de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública.

El artículo 50 del anteproyecto de ley de bases señala como incumbencia de la Oficina Nacional de Racionalización: estudiar continuamente los problemas relacionados con la organización del sector público nacional y con las prácticas y procedimientos administrativos; procurar el progresivo mejoramiento técnico de la administración pública; adecuar su organización, funciones y métodos de trabajo o los planes de acción del gobierno

y promover el ordenamiento racional de las actividades públicas para asegurar la eficiencia administrativa.

8. *Reformas institucionales*

La unidad del sector como ámbito de la política de gobierno ha de ser compatible con la pluralidad institucional, que supone la existencia de múltiples entidades públicas vinculadas, en mayor o menor medida, a la ejecución de los fines para los que fueron creadas como instrumentos de administración del quehacer público. Y es precisamente la determinación de los fines, objetivos, autoridad, responsabilidad, y medios que corresponden al binomio "gobierno del sector" y "administración de las entidades públicas que lo forman", una de las condiciones fundamentales de la eficiencia del aparato administrativo. A dichas entidades públicas les corresponde llevar a cabo hasta su culminación los procesos materiales (normativos, reguladores, productivos, financieros y de toda índole) en los que se concreta la acción pública; la normatividad que rige la actividad de estas entidades públicas es específica para cada una de ellas y guarda relación con los medios y fines que les han sido señalados; la autoridad que las rige se reviste de carácter gerencial, circunscrita a los procesos técnicos, financieros o materiales de operabilidad de cada entidad.

Analizando los servicios gubernamentales, se puede descubrir que muchas veces lo existente no corresponde a lo deseable. Sucede a menudo que determinados servicios previstos por la ley no han sido creados realmente o resultan inapropiados para la ejecución de la política o del plan; o que ciertos órganos han asumido en el decurso del tiempo responsabilidades o funciones que no le fueron adscritas; o que han perdido actualidad por ceñirse a los dictados de su creación; o que el rendimiento de algunas funciones es menor del que debiera, porque quizás necesitarían mejorar su legislación o perfeccionar su organización administrativa. En efecto, hay casos, como ya se dijo en términos generales, en que una misma atribución está asignada a varias oficinas o en que se repiten tareas y se despilfarran esfuerzos por una diversidad de motivos, debido a la falta de planeamiento y en consecuencia: de coordinación y de una institucionalidad adecuada.

Hay que plantearse, por un lado, la reorganización interna de los ministerios, pensando en la necesidad de que sus distintas dependencias constituyan un organismo racionalmente integrado desde el punto de vista de la jerarquía y la división del trabajo. Los distintos servicios técnicos de un ministerio deben tener unidad en su administración, hasta donde ello sea posible, con el fin de que su prestación sea económica para el fisco y expeditiva para el público. Debe insistirse en la urgencia de evitar casos de duplicación o superposición de actividades y donde la línea jerárquica de mando se presta a confusiones.

En cuanto a la organización sectorial, hay que tratar de que las diversas oficinas se creen con clara definición de su nivel jerárquico, sede, funciones, estructuras básicas y recursos suficientes para un eficiente desempeño. Es importante: 1) evitar a toda costa que se disgregue la acción

directiva, que se distorsione y atomice la acción en el proceso de seleccionar prioridades; y 2) confeccionar planes homogéneos, que deben ser aplicados por estructuras dinámicas bien definidas dentro de cada sector, a fin de poder evaluar los resultados obtenidos. Es de primordial interés discernir el ámbito respectivo del ministerio y de las entidades autónomas en los distintos sectores, así como el grado y condiciones de autonomía de esas entidades, dentro de los criterios anteriormente especificados.

Sobre este punto, el *Diagnóstico* de ONRAP incluye las siguientes conclusiones y recomendaciones: a) deben efectuarse los estudios correspondientes para que en cada entidad se definan los niveles en que deben tomarse las decisiones y se den los manuales de delegación de autoridad; b) es necesario crear oficinas de organización y métodos en las entidades donde no las haya, para que asesoren en el mejoramiento de los métodos actuales y recomienden la implantación de nuevos procedimientos; c) se precisa un estudio exhaustivo de los procedimientos para eliminar los dispositivos legales que contribuyen a obstaculizar el logro de una mayor eficiencia; d) la difusión entre el personal de nivel ejecutivo de los principios de las técnicas de simplificación del trabajo, para que propicie los cambios que requieren las mejoras de métodos, es de necesidad imperativa; e) una honesta y equitativa política de procedimientos administrativos debe ser enfocada, entre otros aspectos, hacia la preparación de "trámites fijos", a la constitución de sistemas centrales de administración de documentos y archivos; y a la tramitación de oficio de los derechos que corresponden al personal de la administración pública tanto en servicio, como fuera de él; f) debe plasmarse una ley de normas generales de procedimiento administrativo en la que se fijen las bases aplicables al desarrollo de los diversos tipos de actos administrativos.

9. La Contraloría

El artículo 55 del anteproyecto elaborado por ONRAP califica a la Contraloría General de la República, de la que antes se habló, como "órgano de control externo del sector público nacional", cuyas características de independencia es necesario afirmar como lo exige su relevante cometido administrativo.

Hace falta superar la imprecisa doctrina del artículo 10 de la Constitución, cuyo texto deja en el aire todos los problemas y desampara a la institución de los respaldos jurídicos indispensables. Este artículo llama a la Contraloría "departamento", título que tradicionalmente se identifica en la terminología administrativa con el de dependencia u órgano interno de otra entidad más amplia y no con el de institución separada con personería jurídica propia; la llama "especial" pero no define en qué consiste tal especialidad o respecto de qué posibles criterios generales surge la especialidad. Su funcionamiento está "sujeto a la ley", sin especificar qué tipo de jerarquía normativa le corresponde como tal. Le está confiado el "control de la ejecución presupuestaria", sin precisar si se trata de un control interno o externo ni el alcance del concepto de ejecución presupuestaria. El artículo 177 de la misma Constitución man-

tiene la imprecisión al establecer que el Ministro de Hacienda, al remitir al Congreso la cuenta general de la República, lo hará incluyendo “el informe del funcionario encargado del control de la ejecución del presupuesto”, sin aclarar si el informe es un documento independiente de la cuenta y dirigido por el Contralor al Congreso bajo su propia responsabilidad (lo que avalaría su carácter de control externo) o si el ministro lo hace suyo al ser él quien remite al Congreso el informe producido por un “funcionario de un departamento” nombrado por el Ejecutivo.

El articulado del anteproyecto de ONRAP responde a una necesidad jurídica, recoge una experiencia y aclara el valor auténtico de la institución. He aquí los textos correspondientes:

Artículo 55: De acuerdo a los preceptos constitucionales vigentes, la Contraloría General de la República es el órgano de control externo del sector público nacional. En tal carácter ejerce jurisdicción propia, independiente de los tres poderes del Estado, y mantiene con ellos las relaciones que la correspondiente ley institucional determina. La Contraloría General de la República cumple la función de auditar las actividades que han llevado a cabo las instituciones del sector público nacional, y resolver, en vía administrativa, la declaración de responsabilidad o de irresponsabilidad fiscal de los administradores.

Artículo 56: El Contralor General de la República representa personalmente a la Contraloría ante los Poderes del Estado y por sí mismo o por sus delegados ante las instituciones públicas de la Nación. Para ser Contralor General se exigen los mismos requisitos que para ser senador de la República. El Contralor será nombrado por el Presidente de la República, eligiéndolo de una terna doble presentada por una comisión bicameral del Congreso, y juramentado ante la Corte Suprema. Será nombrado por un período de siete años y reelegible mediante igual procedimiento por un período más.

Artículo 57: El Contralor no podrá ausentarse del país sin autorización del Congreso. En caso de ausencia, el Presidente de la República designará su reemplazante interino de entre los demás propuestos en la terna doble original.

Vaca el cargo de contralor, además del caso de muerte: 1) por permanente incapacidad física o mental, declarada por el Congreso; 2) por aceptación de su renuncia; 3) por sentencia judicial que apareje pena privativa de la libertad. Además, en cualquier caso el Presidente de la República, a propuesta de una comisión bicameral del Congreso, puede resolver el cese del Contralor.

10. *Las Secretarías Generales Ejecutivas*

La otra función aludida en el apartado que precede es la de las secretarías generales ejecutivas. La dirección política de los ministerios se ve afectada en su eficacia por reposar en una sola persona las labores de determinación de la política a seguir en el ramo, las de mantener las relaciones externas de éste y dirigir las funciones ejecutivas, tanto técnicas como administrativas. La complejidad de estas actividades ha venido

acentuándose por el incremento de las funciones propias de cada ministerio y agudizadas por el inicio de un proceso de desarrollo económico y social acelerado que obliga al ministro a participar activamente en las deliberaciones de organismos interministeriales, tanto de política interna como externa —tal como sucede con el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social y otros— y a una mayor participación del Estado a través de sus órganos ejecutivos para lograr más altos niveles de desarrollo.

Por las razones expuestas, es necesario establecer una función inmediata a la del ministro que asuma por delegación las labores ejecutivas, administrativas internas, con las atribuciones de tomar, dentro del marco de la política que dicte el ministro, las decisiones ejecutivas pertinentes suscribiendo las disposiciones que no estén exclusivamente reservadas al ministro por mandato legal expreso. Es ésta la función del secretario general ejecutivo que tiende a garantizar la continuidad de la gestión ministerial, por cuanto dicho funcionario no estaría afecto a responsabilidad ante el Parlamento, no obstante participar estrechamente en la formulación de la política del portafolio; y al relevar al ministro de las actividades ejecutivas y de detalle permite a éste orientar su gestión hacia los campos de formulación de política general y de relaciones externas del portafolio, asegurándose, a su vez, el conocimiento integral de la marcha del ramo.

El establecimiento de esta función ejecutiva político-administrativa constituye un primer paso para definir el nivel bajo el cual son exigibles las condiciones de carrera administrativa, y, sobre este nivel, las condiciones políticas y de confianza para el desempeño del cargo.

11. *Reorganización del Ministerio de Hacienda*

ONRAP ha señalado la necesidad de operar una serie de reajustes institucionales, trasladando funciones entre varias entidades públicas de distintos niveles y jurisdicción, a efectos de configurar un Ministerio de Hacienda investido de todas y solas las funciones que deben corresponderle como órgano central del sistema financiero.

En la actualidad, el Ministerio lo es de Hacienda, Comercio y Puertos, de tres cosas a la vez y de ninguna por entero. Como se señala en la exposición de motivos del anteproyecto de ley de régimen institucional y funciones del Ministerio de Hacienda, que ONRAP ha presentado al poder ejecutivo, el ministerio, en cuanto Ministerio de Hacienda, “tiene sus funciones primordiales truncas, dispersas e inconvenientemente controladas”. Por añadidura, el ministerio mantiene actividades ajenas y hasta incompatibles con su carácter de administrador de las finanzas públicas, como ocurre al ser simultáneamente Ministerio de Hacienda y Comercio. Entre otras contradicciones y defectos, subraya el indicado anteproyecto que la preparación y revisión de los proyectos arancelarios y la determinación de la política del comercio externo del país “no pueden dejarse en manos de la misma persona —Ministro de Hacienda— a quien, por definición, corresponde anteponer a cualquier otra consideración la del rendimiento fiscal”. Razones análogas abonan la idea de

separar de hacienda todo lo relativo a la administración de los puertos.

El estudio de ONRAP estima que deben reintegrarse a hacienda funciones propias que han sido sustraídas por motivos diversos, incluyendo en primer término las de tesorería, luego las de carácter contable a nivel nacional, y en fin las que se refieren “al control previo del gasto público”, hasta hoy en manos de la Contraloría y del Banco de la Nación. En otro orden de cosas, los criterios de ONRAP van más allá de reconstituir “el dislocado Ministerio de Hacienda como órgano rector de la política financiera del país”, y en el anteproyecto de Ley de Bases de la Administración Pública (al que se ha hecho referencia repetidas veces) atribuye al Ministerio de Hacienda una función rectora sobre todos los sistemas administrativos, incluyendo aquellos que, por no tener naturaleza financiera, están ubicados bajo otras reparticiones públicas.

La razón de esta inclusión se basa en la naturaleza misma de esos sistemas, cuya característica común es la de ajustar la administración de los insumos de todo tipo, por parte de todas las entidades públicas, a normas homogéneas de provisión, disposición y control. Estos recursos (humanos, materiales y organizativos), por requerir legislación, organización y procedimientos comunes a todos los sectores de actividad social, no deben estar dispersos ni bajo la jurisdicción —como hasta hoy— de ministros responsables de alguna actividad sectorial, sino bajo una autoridad política de nivel supra o extrasectorial. Establecido tal principio, se han considerado varias alternativas, optándose al fin por atribuir la autoridad sobre todos los sistemas al Ministro de Hacienda, de manera que —al quedar reunidos bajo una jurisdicción única— se permita una mejor coordinación de sus actividades respectivas.

12. *El nivel del gobierno regional*

Ya se ha dicho que la Administración debe estructurarse como un sistema de desconcentración y descentralización que, sin romper la unidad y asegurando la coordinación necesaria, facilite el cumplimiento más eficaz posible de los fines que le son propios. Uno de los problemas sin resolver de la descentralización es el referente al *status* de los consejos departamentales, que ahora no funcionan. Se alega que los actuales límites departamentales no reflejan la realidad de secciones geográficas, sociales y económicas y que deberán ser trazados nuevamente de acuerdo con márgenes regionales. Tampoco hay acuerdo sobre cuáles habrán de ser las regiones. En todo caso, se hace ineludible y urgente establecer los principios básicos para la demarcación y división del territorio nacional, y fijar con precisión las atribuciones y funciones de las autoridades gubernamentales de los diferentes niveles. La población provinciana, entre tanto, ante las necesidades del desarrollo, reclama apremiantemente la creación de un nivel de gobierno que sea una instancia intermedia entre el municipal y el central, lo que no ha sido solucionado en forma satisfactoria por las llamadas corporaciones.

La fórmula del anteproyecto de ley de bases de ONRAP no resucita los concejos departamentales tal como se configuran en el título X de la

Constitución. En cambio, se ha estimado conveniente reforzar la autoridad de los prefectos y ampliar sus atribuciones, haciendo de ellos verdaderos delegados del gobierno central como un todo, lo que equivale a decir que serán representantes directos de cada uno de los ministros, quedando situados bajo su jerarquía los jefes de los servicios estatales departamentales. Tal concentración de poderes puede ser combinada con la fórmula de delegaciones de autoridad de los prefectos a los jefes de cada uno de dichos servicios, lo que no obsta para dejar esclarecida legalmente la relación administrativa regular entre los prefectos y los delegados ministeriales.

El órgano de gobierno de la región sería el consejo administrativo regional, descrito en los artículos 75 a 78 del anteproyecto de Ley de Bases. Su organización absorbería las actuales corporaciones de desarrollo, asumiendo lo esencial de sus funciones. Sin perjuicio de la necesaria y deseable uniformidad del sistema, la reforma propuesta tiende a tomar en cuenta la peculiaridad de algunas regiones y las modalidades que en cada circunscripción hayan venido practicándose con éxito. La reforma trata de dar movilidad a la función pública, buscar modelos de organismos administrativos sumamente ágiles, considerando que la política de desarrollo no corresponde a una acción aparte, sino que está llamada a tener influencia determinante (y de hecho ya la tiene) en la evolución de *todo* lo que es administración pública, y que puede contribuir a descubrir e inventar fórmulas permanentes de gestión administrativa.

El consejo administrativo regional, instituido bajo la presidencia del prefecto, estaría integrado por no más de 20 miembros. La cuarta parte de sus miembros serán delegados de los concejos municipales comprendidos en la demarcación regional; la mitad serán elegidos por las cámaras de comercio, sociedades industriales o agrícolas, colegios o asociaciones de profesionales, sindicatos de trabajadores, comunidades de indígenas y otros grupos organizados análogos; otra cuarta parte se cubrirá con personalidades designadas por el primer ministro, en razón de su especialidad en los campos económico-social, familiar, cultural o científico, con tendencia a incluir uno o más catedráticos universitarios.

Los consejos administrativos regionales tendrán facultades para organizar y controlar los ramos de educación, sanidad, obras públicas de carácter departamental, vialidad, agricultura, ganadería, industrias, minería, beneficencia, previsión social, trabajo y otras que se relacionen con necesidades de la circunscripción. El prefecto ejercerá la administración regional de acuerdo a la política fijada por el Consejo.

13. *Los gobiernos municipales*

Constituyen el instrumento institucional de cooperación social para el progreso de la comunidad en el ámbito urbano y el nivel de gobierno dentro del cual las poblaciones pueden ser movilizadas para apoyar programas nacionales. Representan un eficaz medio para elevar los niveles de vida nacional en los campos político, económico, social y cultural. El

hecho de que, durante largo tiempo, los miembros del gobierno local hayan sido designados por el Poder Central ha determinado, entre otras consecuencias, que muchas de las funciones comúnmente ligadas al gobierno local hayan sido ejercidas por organismos ministeriales y recientemente por corporaciones departamentales. Es por ello que representa un gran progreso, no solo político sino administrativo, la ley de elecciones municipales y su aplicación desde hace cuatro años.

El éxito del Perú para resolver los problemas de desarrollo social y económico dependerá en elevada proporción del éxito en resolver los problemas de la vida urbana, y éstos son problemas de dimensiones tremendas, incluyendo vivienda, salud, transporte, la contaminación del aire y agua, el control del tránsito de vehículos y el mantenimiento de la belleza del ambiente, entre muchos otros. Una de las dificultades en entender las funciones realizadas por instituciones locales es que las establecidas legalmente no corresponden a las que en realidad se practican. El estudio sobre la materia incluido en el *Diagnóstico* de ONRAP consagra especial interés al problema de las finanzas locales, a la necesidad de asistencia técnica y de capacitación a las municipalidades, y al criterio de que la ley no debe aplicarse a todas las municipalidades igualmente, sin considerar las diferencias de tamaño o de situación.

Propone dicho *Diagnóstico* la creación de un centro de gobierno especial para el área metropolitana de Lima-Callao, y la coordinación de actividades de las varias agencias del gobierno central que suministran asistencia a los gobiernos locales, reuniéndolas en la entidad propuesta del estado mayor de la Presidencia, denominada Oficina Nacional de Promoción Comunal y Servicios Especiales. Por otro lado se señala que la vitalidad de los gobiernos locales depende en parte de los esfuerzos de las mismas municipalidades para cooperar en el intercambio de información, en el estudio comparativo de problemas comunes, y de su habilidad para promover sus propios intereses en sus relaciones con el gobierno central.

He aquí las líneas directrices incluidas en el anteproyecto de ley de bases de ONRAP: los municipios tienen autonomía; será principio jurídico de rigurosa observancia que ningún poder público ni autoridad pueda interferir en la elección de los concejos municipales ni en su separación, salvo el caso de sentencia judicial, ni en el cumplimiento de sus ordenanzas, acuerdos y resoluciones, ni en la recaudación y aplicación de sus rentas, debidamente aprobadas conforme a ley; los concejos serán elegidos por sufragio directo y secreto; las comunidades de indígenas tendrán representación en las municipalidades; la ley señalará los servicios municipales obligatorios, de acuerdo con los distintos tipos de municipalidades, así como las materias de exclusiva competencia municipal, sin descartar la participación del Estado o de otras corporaciones públicas en la organización y sostenimiento de algunos servicios; los vecinos participarán en el gobierno comunal mediante el ejercicio del derecho de iniciativa y como miembros de los organismos auxiliares del concejo municipal; las municipalidades podrán crear arbitrios e impuestos locales, dentro de las clases y límites que la ley señale.

14. *Las entidades autónomas*

Al referirse a las entidades autónomas, el *Diagnóstico* de ONRAP pone de relieve que estas instituciones se crearon como consecuencia de una fuerte expansión de la demanda de servicios públicos que no pudo ser asumida por la estructura clásica de la administración central. Así proliferaron entidades con distintos matices de autonomía, muchas veces respondiendo a plataformas de partidos políticos o intereses particulares. Añade el citado estudio que, con el proceso de descentralización iniciado en el decenio anterior, cuando aún correspondía al gobierno central la mayor inversión pública, se observa un rápido crecimiento de estas entidades, las cuales, con los impuestos destinados, asumen nuevas responsabilidades y realizan inversiones directas que, ya en 1961, superaban a las del gobierno central, hasta llegar a representar en la actualidad más de las dos terceras partes del impulso inversionista del sector público.

En el anteproyecto de Ley de Bases de ONRAP, los artículos relativos a la descentralización funcional tienden “a poner freno a las improvisaciones y desbarajustes” en esta materia, señalando reglas y límites. La regla es que “la descentralización funcional será aplicable en la gestión administrativa con el fin de aprovechar mejor todos los recursos capacidades e iniciativas del país, haciendo compatibles la unidad de acción del Estado con la distribución racional de los cometidos públicos, y también como un modo de ofrecer canales efectivos a la colaboración del sector privado en las responsabilidades de la Administración estatal, regional o local” (artículo 85).

Dos elementos fundamentales se mencionan cuya combinación debe servir de principio regulador: el cuántum de los poderes de administración transferidos y la intensidad de los poderes de control que se mantienen. El anteproyecto configura dos tipos de descentralización funcional: los establecimientos públicos autárquicos y las sociedades de economía mixta. Los primeros son servicios especiales vinculados a una administración estatal o local, con autonomía suficiente para dar movilidad a la función pública y activar la toma de decisiones, “pero con garantías que aseguren la unidad troncal de la Administración y el control en el manejo de los recursos nacionales” (artículo 86). Dichos establecimientos actúan siempre “como una administración indirecta del Estado”, pues los intereses de aquéllos no son distintos de los de éste. En ciertos casos, tales entidades pueden tener una organización basada en la elección de sus organismos directivos por un cuerpo electoral especializado. En cuanto a las sociedades de economía mixta, se las define, como “asociación financiera del Estado o de las entidades regionales o locales con el capital privado, conservando siempre el sector público sus derechos de vigilancia y dirección”. El artículo 87 especifica que la creación de entidades descentralizadas deberá ajustarse “a los tipos indicados en el artículo precedente, a fin de asegurar la mayor uniformidad posible dentro del sistema”. Hay que proceder con cautela en la creación de entidades, “evitando la improvisación o el peso de intereses de grupos o partidos que no tengan en cuenta las exigencias de la utilidad pública”.

15. Los procedimientos administrativos

La parte relativa a los procedimientos administrativos tiene también interés destacado en el *Diagnóstico* de ONRAP. La base doctrinaria es la siguiente: el Estado, por imperio de sus propias funciones, debe prestar servicios de carácter público, como consecuencia de las obligaciones que le son inherentes, debiendo desarrollarlos en forma eficiente, o sea, ajustándolos a los principios de oportunidad, generalidad, legalidad y humanidad. Las acciones del Estado se desarrollan mediante actos administrativos interconectados o vinculados en procesos tendientes al logro de objetivos predeterminados. El desarrollo de un acto administrativo, es decir, el modo de proceder para realizarlo, se denomina procedimiento; los pasos que deben sucederse para dar solución a un caso son elementos básicos de todo procedimiento administrativo, pudiendo haber tantos procedimientos como métodos se empleen para desarrollar un acto dentro de un proceso; en los procedimientos intervienen personas, en nuestro caso servidores públicos, y los factores de espacio, tiempo y materiales; y en su determinación deberán tenerse en cuenta el papel que jugarán sus relaciones con otros procedimientos, así como los problemas que puedan derivarse de los resultados de su aplicación; de modo que el curso de éstos debe ser normado, planeando básicamente las diferentes bases que siguen su flujo y determinándolas por las normas adecuadas.

La falta de una delimitación específica de responsabilidades y de una clara definición de funciones ocasiona que el estudio y la solución de un caso se retarde indebidamente, a veces indefinidamente. Como no hay manuales administrativos que contengan con claridad y precisión las responsabilidades que deben asumir los distintos niveles administrativos, ni existe delegación de autoridad en forma paralela a las responsabilidades asignadas, las decisiones aparecen ubicadas en los niveles administrativos más altos y, en consecuencia, procesos administrativos que deberían terminar en niveles intermedios, por ser de tipo rutinario y tener el carácter de delegables, se unen a otros de carácter indelegable y llegan al despacho de los administradores que ostentan niveles más altos. Así, quedan sometidos a la decisión de una sola persona infinidad de actos administrativos que, unas veces por su envergadura y otras por su volumen, impiden la adopción de soluciones bien examinadas y oportunas. De ahí que se produzcan los llamados "cuellos de botella", que interrumpen innecesariamente la acción del Estado, paralizando los servicios administrativos o postergando las decisiones para un futuro incierto.

La circulación excesiva de documentos deriva en un uso irracional de los recursos disponibles, porque los trámites se realizan con mayor lentitud, se emplea más material, interviene mayor personal y, consecuentemente, se reduce el espacio disponible. El volumen extra de trabajo que se produce, así como la tramitación incoherente e indiscriminada de los procedimientos administrativos, crean un efecto multiplicador negativo que en proporción geométrica genera mayor gasto.

Dada la situación actual en que los procedimientos van tomando cuer-

po en la medida que cada empleado o funcionario, a su discrecional criterio, va añadiendo pasos adicionales, inspecciones, verificaciones, firmas, etc., al flujo de la documentación, resulta conveniente hacer análisis administrativos, identificando racionalmente cuáles son las fases que debe seguir cada solicitud o cada acto administrativo, y procederse a publicar las normas establecidas, una vez aprobadas.

La circulación de la documentación no se ajusta a trámites racionales, principalmente porque éstos no han sido debidamente fijados, agigantándose excesivamente su circulación y dilatándose el tiempo requerido para la decisión sobre un acto administrativo.

Son varias las razones que contribuyen a esta anomalía. Una de ellas es que el personal, para justificar su cargo, agrega pasos innecesarios. Otra está en la resistencia a asumir la responsabilidad en la decisión, prefiriendo compartirla con el mayor número de personas.

16. *La responsabilidad jurídica de la administración*

El concepto de Estado de Derecho, tal como ha sido establecido universalmente en declaraciones de la más alta autoridad, comprende la responsabilidad de todos los poderes públicos de acuerdo con la ley, la garantía jurídica de ciertos derechos fundamentales del hombre y la defensa de estos derechos por un poder judicial independiente. Sin embargo, de acuerdo con la opinión de destacados especialistas nacionales, no existe en el Perú “un seguro sustento legal para responsabilizar al Estado por actos realizados por sus agentes que se atienen a sus atribuciones” (Núñez Borja). De acuerdo con el espíritu de la ley 7895, habría que concluir que no cabe acción alguna para exigir la responsabilidad directa del Estado por daños causados a particulares como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. La ley 8489, ampliada y reglamentada posteriormente, admite en cierta forma el principio, pero no con suficiente claridad. Lo mismo sucede con otras leyes y reglamentos que abordan aspectos parciales de la materia. El orden jurídico moderno reclama disposiciones que afirmen y desarrollen el principio de la responsabilidad directa del Estado, y a ese fin tiende el artículo 88 del anteproyecto de Ley de Bases, que no hace sino pronunciarse sobre el principio mismo, dejando su indispensable desarrollo para las leyes que regulen sistemáticamente la materia.

17. *La jurisdicción contencioso-administrativa*

Estudios realizados por comisiones idóneas han señalado la conveniencia de crear la jurisdicción contencioso-administrativa, basándose en que su existencia en muchos países jurídicamente adelantados ha demostrado las ventajas que reporta. Los capítulos II y III del título cuarto del anteproyecto plantean, junto a la necesidad de crear la mencionada jurisdicción contencioso-administrativa, criterios rectores que vengán a esclarecer cuestión tan dudosa y con tantas lagunas en el régimen jurídico de la Administración peruana como es la de determinar las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa.

Dice el *artículo 91*: “Normas de procedimiento administrativo señalarán los requisitos a que deben ajustarse los actos administrativos, que en ningún caso podrán vulnerar las disposiciones de carácter general de la Administración, aunque aquéllos procedan de funcionarios de igual o superior jerarquía a la de las autoridades que dictaron la norma infringida. Los actos administrativos serán inmediatamente ejecutivos, aunque contra ellos se interponga un recurso. Excepción a esta regla será la suspensión por la propia autoridad administrativa de un acto cuya ejecución pudiera ocasionar perjuicios de imposible o difícil reparación. En todo caso, el acuerdo de suspensión será motivado.

Artículo 92: Pondrán fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades: a) Las del consejo de ministros y de las comisiones interministeriales, en todo caso. b) Las de los ministros, salvo cuando proceda recurso de reconsideración o la ley otorgue la posibilidad de apelar ante alguno de los órganos superiores de la Administración del Estado, c) Las de las autoridades inferiores en los casos de que resuelvan por delegación de un ministerio o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa. d) Las de cualquier autoridad cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria.

Por último, el *artículo 97* abre el camino a la regulación en leyes ulteriores del recurso contencioso objetivo y del recurso por desviación de poder. La virtualidad de estos dispositivos jurídicos consiste en hacer posible, no sólo la defensa de los derechos administrativos, sino también la de los intereses legítimos, ya evocadas en el *artículo 4* del anteproyecto, y, por otro lado, en garantizar, por medio de acciones legales ante una jurisdicción competente, que “la acción de cada órgano administrativo responda a la finalidad de la función que tiene a su cargo”.

B. PLAN DE ACCIÓN

1. *Objetivos y limitaciones*

La estrategia de la reforma administrativa debe precisar las acciones sucesivas del proceso y las condiciones que pueden conducir hacia las metas fijadas. Esas metas deben establecerse en cuanto al tiempo en que se cumplen y también en lo que concierne a su magnitud o cuantificación. El *Diagnóstico* de ONRAP señaló los objetivos de la reforma en términos generales, indicando la urgencia de iniciar el correspondiente proceso, pero no incluía un plan de acción. Esa laguna es la que trata de llenar el presente documento, cuyo contenido está llamado a ser un camino o cauce seguro y continuado del que no debe apartarse el interés de los ejecutores de la reforma.

Aunque ONRAP es el organismo central de la acción, no pretende ser el único. Ello hace que este plan deba establecerse cuidadosamente a fin de que sirva, no sólo para guiar a quienes actúen desde dentro de la oficina, sino para que ONRAP se desenvuelva como motor de los esfuerzos de todo orden que la reforma requiere. Metas inmediatas de im-

pacto debe comprender el plan de acción, pero de poco serviría desarrollar proyectos de impacto aislados o no vinculados en un plan.

La primera decisión se plantea al extrapolar la curva de crecimiento del gasto público y la que grafica estimativamente el incremento de la Administración. Si se acepta la tesis desarrollada en el *Diagnóstico* sobre los momentos de reforma que se jalonan en la historia de la República por períodos de 30 años, deberá concluirse que el Perú está viviendo esa hora crítica en que se acumula la presión interna susceptible de forzar la convulsión reformista que ha caracterizado los cambios de la administración peruana en las cinco etapas que el *Diagnóstico* distingue. Se está, en todo caso, no frente a un fatalismo histórico o frente al determinismo de una ley más o menos misteriosa, sino ante una hora de decisión estimulada por los hechos y por la consciente influencia de factores dirigentes del país que quieren sinceramente revestir al cuerpo social de una organización administrativa madura.

Pero ¿qué se entiende por “madurez” administrativa, y bajo qué condiciones puede alcanzarla nuestro cuerpo social? A esas preguntas trató de darles respuesta el mencionado *Diagnóstico* planteando: reforma del gobierno central y de la institucionalización de la Presidencia, “ministerialización” de la industria, el transporte, el comercio y la vivienda, reordenación del llamado subsector público independiente, reforma del régimen municipal, del servicio civil, de la administración financiera, etc. Aunque, como se dijo en aquel documento, la “madurez puede consistir en que, como todo ser adulto que labra cada día su propio destino, la Administración sea capaz de encauzar en el futuro un proceso de desarrollo interior; esto es, de institucionalizar sus propios mecanismos de reforma organizada, coordinada e integral”.

Una nueva respuesta a aquellas preguntas, formulada ahora como continuidad de los planteamientos anteriores y tomando en cuenta las experiencias y estudios realizados pretende ser este plan de acción. Hasta hoy no había sido elaborado realmente ninguno. ¿Era por falta de plan por lo que la decisión política de la reforma se estaba haciendo esperar? ¿Era quizás por falta de decisión política por lo que el plan no acababa de concretarse? El círculo cerrado en que esta obra pudiera resultar envuelta es sólo una apariencia; no es real. Se siente la necesidad de la salida que consistiría en plantear un plan de acción con alternativas sobre el cual se pida una decisión política, y luego, basándose en ellas, diseñar un plan de acción definitivo. Este proceso requiere un enorme acercamiento entre el poder y el mecanismo técnico. La causa de que la reforma no se haya iniciado ¿es el desacuerdo entre las fuerzas políticas? No debe entenderse así, pues en todo caso la reforma se plantea como neutra con relación a las divergencias partidistas. ¿Hay falta de interés de los poderes? Tampoco, puesto que es innegable la ventaja de la reforma desde cualquier ángulo que se la observe. ¿Hay falta de información? Quizás habría que reconocer notables deficiencias en este campo. ¿Es que estratégicamente la reforma no conviene a intereses partidistas? Esta última pregunta podría ser analizada en el plan encontrán-

dose como conclusión que no hay ventajas ni inconvenientes para ningún interés partidista en especial, y en cambio todas son ventajas desde un punto de vista nacional.

2. *Condicionantes de la reforma*

a) *Motivación*

Antes de intentar llevar adelante un plan de acción es necesario reconocer que no se trata de la sola implantación de modelos, de introducir organismos nuevos o más perfeccionados en las estructuras actuales o simplemente de promulgar leyes. Hay que contar, entre otros obstáculos, con los que pertenecen a la estructura social y política del país, porque al fin y al cabo, la administración pública sólo es parte y expresión de la vida social. Hay que pensar en la creación de un “clima cultural” —en el sentido más amplio de la palabra— como condición favorable para el éxito verdadero de la reforma administrativa. Los sociólogos han advertido sobre el hecho de que a menudo faltan en todo o en parte algunos de los supuestos y condiciones con que tiene que trabajar de modo necesario todo plan reformador. En numerosos estudios han sido señalados entre los elementos que “resisten” a las reformas: la vigencia de determinados valores y la existencia de ciertas actitudes, usos y tradiciones. Pero en esos casos no se está, como alguien ha dicho, frente a “entidades misteriosas” ante las que nada quepa hacer. No sólo es posible conocer esos elementos de resistencia, saber cómo actúan y cuáles son sus efectos, sino que también es posible “modificarlos” en la dirección deseada, aunque sea con lentitud.

De todos modos, el asunto no es para tomarlo a la ligera, pues la sociología contemporánea ha fijado, entre otros, estos dos principios fundamentales: primero, que estructura social y “carácter” —como hoy se dice— se corresponden estrechamente, siendo el uno correlato del otro; segundo, que la estructura social es un complejo de instituciones que no puede alterarse sin modificaciones paralelas y más o menos profundas en todas ellas. Esto significa que cuando se encuentran manifestaciones de conducta que no corresponden a los supuestos y exigencias del plan de reforma administrativa, ello indica que se está ante un “carácter”, es decir, ante un sistema de actitudes y motivos que fue moldeado por una estructura social distinta de la que el plan pretende y necesita. Y que cuando las aspiraciones del desarrollo y de la reforma administrativa tratan de introducir en un país los instrumentos necesarios para la superación de sus dificultades y el despliegue de sus potencialidades, lo que hacen es insertar factores de cambio de una institución que sólo pueden operar con éxito si los demás componentes de la estructura social se modifican en una dirección paralela.

En la lista de limitaciones observadas o de factores negativos para la reforma que registra el estudio sobre América Latina del IPA de Nueva York, figuran los siguientes: “desmoralización del personal, principalmente por fallas de tipo directivo”; “falta de un plan de relaciones hu-

manas y de relaciones públicas que contribuyan a mejorar tal situación". En otro lugar insiste el mismo trabajo en señalar como uno de los obstáculos a la reforma "la falta de comunicación, el aislamiento o la separación entre las partes". Suele destacarse en los informes elaborados por instituciones diversas que en ciertos países se ha avanzado demasiado en la adopción de sistemas legales protectores de la estabilidad en el cargo, descuidando los aspectos relativos a la selección, clasificación, promoción, retribución, etc., lo que da como resultado el enquistamiento de los peores y un escaso atractivo para los elementos más capaces, que abandonan poco a poco la función pública en busca no sólo de un mayor ingreso o prestigio social, sino también de mejores perspectivas para hacer algo constructivo y obtener satisfacciones de tipo espiritual y profesional que la función pública raramente ofrece en estas condiciones.

Es necesario insistir en las recomendaciones ya indicadas en cuanto a "motivar" al personal para hacer posible la reforma en las mejores condiciones de éxito. Esto significa un cambio total de actitud en todos los niveles y la aceptación y reconocimiento definitivo de que la Administración debe ser sobre todo, y ante todo, objetiva y estable. La reforma exige una eficaz capacidad rectora, tanto en los altos dirigentes políticos como en los altos funcionarios de la carrera administrativa. La función rectora política es indispensable cuando se trata de reformas administrativas que requieren la promulgación de nuevas leyes, sin excluir determinadas enmiendas a la carta constitucional. En el plano político es necesario el apoyo del Jefe del Poder Ejecutivo para atenuar la ingerencia de la política partidista y fomentar la comprensión y respaldo en pro de una mejor administración. Como se dice al comienzo de este trabajo, los progresos permanentes de la administración pública sólo pueden ser realizados en una atmósfera de democracia política, estabilidad de gobierno, constante apoyo oficial y alto concepto de responsabilidad.

Todo esto vale decirlo porque la reforma no debe hacerse con el solo propósito de realizar economías de presupuesto o reducir el personal, sino fundamentalmente para mejorar el grado de eficiencia del aparato administrativo. Como dice el ya citado informe sobre *La administración pública en América Latina*, del IPA de Nueva York, "ni siquiera la adopción de una nueva constitución, conteniendo las mejores provisiones imaginables puede, por sí misma, producir este milagro. Menos aún el simple cambio de estructuras o denominaciones en los cuadros administrativos. Para tener una buena administración es necesario crear y mantener, además, las condiciones elementales para su funcionamiento efectivo". El IPA/NY reproduce esta frase, atribuida a uno de los funcionarios latinoamericanos consultados: "Para imprimir el ritmo y la orientación necesarios a los fines del desarrollo, lo que se requiere es una filosofía de gobierno político-social que permita una dirección y organización adecuada y estable." Y agrega el informe: "Quizás esta frase defina —mejor que ninguna otra— el carácter y alcance de la reforma que se necesita. La estrategia y el contenido de la reforma podrán variar en cada

país, conforme a las circunstancias, pero lo esencial es evidentemente la creación del clima propicio para el desarrollo integral.”

b) *Mejores niveles de preparación técnica*

Todo esto guarda relación con el mejoramiento de los niveles de preparación técnica de los empleados públicos en todos los grados de la jerarquía. Los diversos estudios realizados llegan a la conclusión de que urge preocuparse de desarrollar y aprovechar en forma más intensa el talento y la capacidad nacionales, pues en muchos casos existe el personal idóneo, pero no es utilizado debidamente. De ahí que el plan de acción deba incluir la programación y ejecución de cursos intensivos de entrenamiento para diversas especialidades y áreas de la actividad administrativa, a la vez que el estudio, elaboración y amplia discusión de normas legales que establezcan un buen sistema de promociones, haciendo entrar el mérito como elemento valorativo y no limitándose a principios teóricos, sino a reglas de posible y beneficiosa aplicación.

Hay que estructurar también programas de entrenamiento en el extranjero por medio de becas de asistencia técnica internacional en universidades e institutos calificados, y junto a ello estimular la creación en el país de cátedras universitarias encargadas del entrenamiento del personal técnico-profesional de nivel superior destinado a los altos puestos ejecutivos o de asesoría. De esta manera las universidades ofrecerán un aporte estimable e idóneo dentro de su campo específico al desarrollo de la reforma administrativa. En fin, habría que organizar un departamento de entrenamiento en servicio, dentro de la oficina nacional de personal, para elevar el rendimiento del mayor número de empleados de los niveles medio e inferior de la administración pública. Las experiencias proporcionadas por los cursos de capacitación que viene desarrollando ONRAP desde hace años pueden ser de gran provecho para obtener en estos aspectos las conclusiones más útiles.

Pero la eficacia del aparato administrativo no depende exclusivamente del entrenamiento o de la capacidad del personal, sino que se hace necesaria una adecuada redistribución de funciones para evitar duplicaciones de esfuerzos y recursos eliminando las entidades supefluas o ineficientes y organizando nuevas si fuese necesario. Habrá que presentar proyectos de estructuración interna, manuales de procedimientos, mejoramiento y simplificación del trabajo y otras iniciativas del mismo orden. No es posible prescindir de un programa de clasificación de puestos, buena y clara descripción de tareas, sistema de reclutamiento de acuerdo al mérito de los aspirantes, sistema de control de productividad y evaluación del trabajo, y otras normas modernas de administración de personal, a fin de evitar que haya empleados que, percibiendo igual remuneración para igual trabajo, rindan menos que el promedio aceptado, mientras otros se hallan sobrecargados de labor.

c) *Los pasos a seguir*

Avanzando en el propósito de este documento, hay que plantear que el

plan de acción, una vez elaborado, debe ser sometido a consulta de los poderes públicos, empezando por demostrar que la reforma es necesaria, que no es negativa para la estrategia de ningún interés partidista, y que el plan requiere —como primer instrumento— la autorización del Congreso al Ejecutivo para que éste adopte por medio de decretos las medidas que, según el plan mismo, deban aplicarse para alcanzar las metas planteadas.

Se ha hablado con suficiente extensión en las páginas precedentes sobre los fines y la utilidad de la reforma. Lo que falta, como se dijo al principio de esta sección, es establecer las metas sucesivas en cuanto al tiempo en que deberían cumplirse, y en lo concerniente a su magnitud o cuantificación. Es indudable que el Estado peruano no podría instalar inmediatamente la totalidad de los sistemas propuestos ni llevar a cabo las medidas que una reforma más o menos completa requiere. La implantación de los sistemas y la ejecución de las diversas medidas tendría que ser gradual.

En tales condiciones, el programa de modernización administrativa comprendería cuatro etapas preclusivas, cuya duración respectiva será señalada en cada caso, como se explica en los párrafos que figuran a continuación.

i) *Primera etapa: Distribución de funciones de la rama ejecutiva del Estado.* Esta etapa incluiría el estudio y reorganización de los sectores de actividad, comenzando por consolidar y fijar claramente los cometidos constitucionales del primer ministro, tanto en lo que se refiere a las funciones políticas como a las administrativas, incuyendo entre éstas la presidencia de las comisiones interministeriales que define el artículo 22 del anteproyecto de ley de bases.

Habría que llevar a cabo un amplio y detenido examen de las entidades y servicios correspondientes a cada sector de actividad, lo mismo si se desenvuelven dentro de la estructura de un ministerio o fuera de él. Este examen inicial permitiría discernir el ámbito respectivo del ministerio y de las entidades autónomas en cada sector, así como el grado y condiciones de la autonomía de esas entidades. De ahí se pasaría entonces al análisis de las estructuras, funciones, procedimientos y personal de cada ministerio de Estado, procediendo después a la redistribución de funciones entre los ministerios de acuerdo con los criterios, asignación de competencias y nomenclaturas que señalan los artículos 33 y siguientes del anteproyecto de ONRAP. Esos textos serían tomados tan sólo como hipótesis de trabajo, susceptibles de alterarse en forma adecuada según los resultados del análisis. Los ministerios podrían ser: 1) Relaciones Exteriores y Culto; 2) Defensa; 3) Interior; 4) Educación; 5) Salud Pública; 6) Hacienda; 7) Trabajo y Previsión Social; 8) Agricultura; 9) Industria, Comercio y Turismo; 10) Transportes y Comunicaciones. El actual Ministerio de Justicia y Culto desaparecería, pasando parte de sus funciones a Relaciones Exteriores (culto), otras al nuevo Ministerio del Interior (penales) y otras (servicio civil) al Ministerio de Hacienda, en la nueva configuración que se viene dando a

éste en los estudios de ONRAP. La reorganización del Ministerio de Hacienda correspondería a la segunda etapa del plan de acción a que nos referimos.

Entraríase después en la creación de las comisiones interministeriales, comenzando por las tres que prevé el artículo 22 del anteproyecto: una de Defensa Nacional, otra de Asuntos Económicos y Financieros y una más de Salud Pública y Asuntos Sociales. Podría llegarse a crear otras comisiones interministeriales de acuerdo con las conclusiones de este estudio. La presidencia de todas ellas incumbiría al primer ministro, con facultad de delegar en alguno de los ministros integrantes.

Habría que establecer en todos los ministerios la Secretaría General Ejecutiva con jerarquía administrativa inmediata a la del ministro y con capacidad para dictar por delegación disposiciones a nivel ministerial. También se trataría de constituir las comisiones de secretarios generales ejecutivos que la experiencia aconseje, presididas por un delegado del primer ministro y con las funciones previstas en el artículo 23 del anteproyecto.

Parte de esta primera etapa sería igualmente la formación de las comisiones consultivas en los ministerios y de los consejos técnicos de cooperación administrativa para asesorar a las comisiones interministeriales.

Con el fin de completar en su forma más amplia e integrada la conformación de la rama ejecutiva del Estado, habría que procurar el reajuste o reorganización con funciones definidas de la casa civil y la casa militar de la Presidencia de la República. El examen general de las entidades y servicios correspondientes a los diversos sectores de actividad de la administración pública debe ser útil para fijar exactamente las funciones de ambas instituciones de la jefatura del Estado.

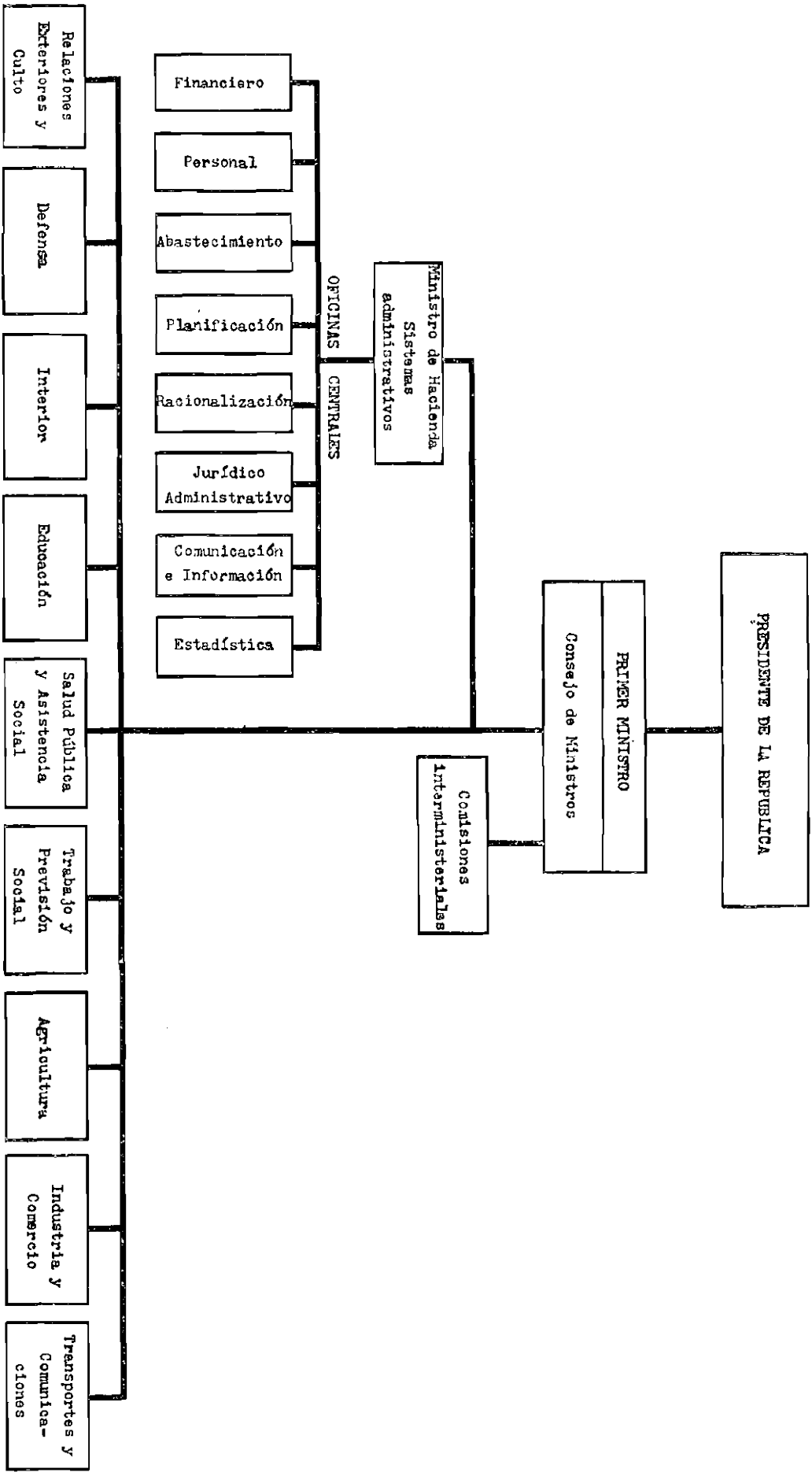
Las ramificaciones de la administración central hacia los niveles intermedios y locales se reservarían para la última etapa del plan, una vez examinado lo concerniente a los gobiernos locales y a la organización del nivel intermedio de gobierno.

Paralelamente a los trabajos indicados, habría que lograr el estudio y aprobación de los dispositivos jurídicos necesarios, especialmente algunas reformas de la carta constitucional y, desde luego, el anteproyecto de ley de bases de la administración pública, elaborado y propuesto por ONRAP.

Esta etapa duraría un año.

ii) *Segunda etapa: Organización de los sistemas administrativos.* Esta etapa comprendería esencialmente una revisión del estado actual de los diversos sistemas administrativos, operando los necesarios traslados de funciones entre distintas entidades públicas de diferentes niveles y jurisdicción, a efectos de integrar cada sistema con el contenido que le corresponde y luego configurar un Ministerio de Hacienda con las características ya señaladas, es decir: como un ministerio extrasectorial, con una función rectora sobre todos los sistemas administrativos, incluyendo como ya se ha dicho, aquellos que, por no tener naturaleza financiera, han estado hasta ahora ubicados en otras reparticiones públicas.

Partiendo de lo dicho anteriormente, los sistemas administrativos, se-



rían los siguientes: financiero, personal, abastecimiento, de planificación y racionalización. A ellos podría añadirse el sistema jurídico-administrativo, el de comunicación e información y el de estadísticas.

Habría que reestructurar, por consiguiente, el Ministerio de Hacienda, despojado ya de los servicios que ONRAP considera totalmente ajenos, tanto al carácter que hasta ahora ha tenido esa repartición pública como a su nueva concepción de ministerio de sistemas. Es decir: los servicios de comercio y de puertos, que en la primera etapa deben haber quedado redistribuidos. El éxito de la operación consiste en lograr que los sistemas, reunidos bajo una sola autoridad, realicen su integración coherente.

Al igual que en el caso de los sectores, deberá señalarse con claridad y sentido de eficiencia el ámbito del nuevo Ministerio de Hacienda y el de las entidades que por razones constitucionales u otras deben funcionar con autonomía administrativa y legal. El caso más complejo es quizás el de la Contraloría General de la República, cuyas características orgánicas y contenido de funciones deberán ser nítidamente establecidos, incluyendo la aprobación de los dispositivos jurídicos que la reforma requiera.

En esta segunda etapa deberán analizarse igualmente la situación actual y reajustes que eventualmente sean necesarios en relación con instituciones tales como la Superintendencia de Bancos, el Banco de la Nación y el Banco Central de Reserva del Perú.

La duración de esta etapa sería de seis meses.

iii) *Tercera etapa: Organización de los gobiernos locales.* El gobierno municipal se incluye en el plan de acción antes que el análisis de los niveles intermedios de gobierno, por constituir el municipio un factor de fijeza en el señalamiento de los ámbitos de servicios y competencias y también un factor condicionante de la amplitud que deba atribuirse a los organismos de nivel intermedio. Fijadas las competencias y áreas de servicios nacionales y municipales, se entraría entonces en el problema del gobierno regional, materia de la cuarta etapa.

Habría que analizar el estado actual de los municipios en el doble aspecto de su organización y de sus funciones, y con ello la posibilidad o conveniencia de introducir cambios en ambos terrenos. El comienzo del estudio, quizás sería ver hasta dónde las funciones que cumplen de hecho las instituciones locales corresponden a las que la ley les asigna, si algunas de aquéllas invaden competencias que no son propias de los municipios, si las funciones establecidas en la ley se cumplen o no, bien o mal y en qué medida; y finalmente, si éstas deben ser revisadas, y en su caso, cuáles, cómo y en qué sentido.

Habría que examinar en qué aspectos la experiencia de gobiernos locales elegidos democráticamente ha corregido los vicios y confusiones derivados del antiguo sistema de designación de los componentes de las entidades municipales por el gobierno central. Y también en qué aspectos el nuevo período de democracia municipal ha introducido dificultades, complicaciones, confusiones, y quizás vicios de otra naturaleza.

El estudio debe abarcar el problema de las finanzas locales, recursos propios, autonomía financiera, control jurisdiccional, etc., las necesidades

de asistencia técnica y de capacitación de las municipalidades; y la determinación de las funciones básicas de los Concejos sin olvidar la conveniencia de distinguir, por razones de tamaño o de situación, entre diversos tipos de gobierno local. La configuración de esos diversos tipos tendría que precisarse, tanto en lo que concierne a la estructura de los servicios municipales que deben considerarse "obligatorios" para cada tipo de gobierno local, como a las materias que deban establecerse legislativamente como de "exclusiva competencia" de los municipios. Parte del estudio a hacer en este campo, correspondería a la posibilidad de creación legislativa de un centro de gobierno especial para el área metropolitana de Lima-Callao, y quizás para algunas otras ciudades grandes de la República. O, por el contrario, para micromunicipios o pueblos que por su naturaleza deban gobernarse bajo un régimen legal y administrativo distinto de los municipios comunes.

En esta tercera etapa, el Plan debe comprender igualmente el estudio de otros problemas importantes como el de la realidad de la autonomía y las garantías de ésta, así como el de sus límites; el de las relaciones de los municipios con el gobierno central y con los órganos de nivel intermedio para promover del mejor modo los intereses propiamente municipales y también integrar en condiciones óptimas el aporte de los centros urbanos a las tareas del desarrollo nacional; y en fin, lo relacionado con diversos organismos no locales que tienen o pueden tener participación en el éxito de la gestión municipal, como por ejemplo la Oficina Nacional de Promoción Comunal y Servicios Especiales, o el desenvolvimiento de las comunidades de indígenas en lo que pueda afectar la vida y eficiencia de los gobiernos locales.

La duración de esta etapa sería de un año.

iv) *Cuarta etapa: Organización del nivel intermedio de gobierno.* Una de las finalidades más complejas y características de la reforma administrativa se relaciona con el reparto racional de los cometidos estatales a través de los diversos escalones de acción, y a su vez con la necesidad y también la conveniencia de que ciertos servicios de ámbito regional sean asumidos por organismos más o menos autónomos propios de la región. En esta etapa del plan habría que examinar el funcionamiento de las diversas delegaciones del gobierno central, así como las experiencias que ofrezca el desempeño de entidades del llamado subsector público independiente en escala regional; y particularmente las corporaciones departamentales de desarrollo. Una de las metas del Plan es facilitar y guiar el proceso que debería conducir a la absorción de dichas corporaciones por los propuestos consejos administrativos regionales. Otro aspecto del estudio se proyectaría sobre la adecuación de las actuales demarcaciones territoriales con miras a orientar con criterio realista una nueva departamentalización del país. Debería investigarse en torno a la idea contenida en el dispositivo del anteproyecto de ley de bases que prevé la creación, en el marco de la acción para el desarrollo, de organismos con autonomía económica y administrativa adaptados a las peculiares características de determinadas zonas geoeconómicas.

Atento estudio deberá hacerse sobre la función del prefecto como auto-

ridad política y como órgano administrativo. Destácase entre las metas del plan —en esta etapa— la de precisar las competencias y fortalecer la figura de ese importante funcionario, comenzando por restituirle la integridad de su condición de delegado del gobierno central como un todo. Es decir, el papel de los prefectos como representantes directos de cada uno de los ministerios, estando bajo su jerarquía los jefes de los servicios estatales departamentales.

Los objetivos de la reforma en esta área de aplicación serían: 1) simplificar y coordinar la acción administrativa para el desarrollo de todo el país; 2) hacer compatible la unidad de acción del Estado con la distribución adecuada de los cometidos estatales a través de los diversos escalones, trasladando en toda la extensión posible la autoridad y responsabilidad del centro administrativo a los niveles intermedios; 3) estimular el aporte de las bases locales a la obra de desarrollo dando participación a las autoridades de los municipios en el plano regional, y 4) ofrecer canales efectivos, en el engranje de la administración pública, para la colaboración del sector privado. Como objetivos adicionales pueden señalarse: definir la autoridad del Estado en los diferentes escalones, suprimir los dobles empleos, acercar la administración a los administrados, activar la toma de decisiones, flexibilizar los procedimientos administrativos y en particular las técnicas presupuestarias, y en suma, hacer de la administración pública en todos los niveles orgánicos un elemento, no sólo planificador sino impulsor del desarrollo económico.

Punto importante a considerar es el que plantea el artículo 76 del anteproyecto de Ley de Bases. En él se establece que los consejos administrativos regionales tendrán facultades para organizar y controlar los ramos de educación, sanidad, obras públicas de carácter departamental, vialidad, agricultura, ganadería, industrias, minería, beneficencia, previsión social, trabajo y demás que se relacionen con necesidades de la circunscripción. También establece dicho artículo que el prefecto ejercerá la administración regional de acuerdo a la política fijada por el Consejo. De ahí la necesidad de precisar y coordinar con la mayor claridad posible las atribuciones y funciones que deban pertenecer a los “delegados” del gobierno central y las propias del organismo regional.

Esta etapa duraría seis meses.

d) *Una organización en un medio favorable*

A modo de conclusión, conviene insistir en algunos aspectos relacionados con el éxito de la reforma. Aspiramos a vivir en un Estado administrativo, y ello supone cierto modo de conducta, cierto estilo de vida colectiva. Hay que acostumbrarse a la Administración, hay que habituar al país a conocer lo que es una administración pública en todas sus proyecciones, y a que tenga respecto a ella la conducta que le corresponde. Porque la eficacia de la administración pública no termina en la acción de sus servidores, sino que debe estar acompañada de un clima, de una comprensión, de una acogida y de una “colaboración externa”, que hagan posibles los últimos resultados de lo que la Administración

se propone cumplir. Administrar no es sólo realizar prácticamente ciertos servicios; la administración debe ser “una organización en un medio favorable” que facilite su funcionamiento. Su sola existencia y su actuar no pueden producir los resultados necesarios sin un clima organizativo especial. La programación no sólo se produce cuando se han creado órganos adecuados para llevarla a efecto. Toda ejecución presupone un planeamiento, y lo esencial es que existan normas y costumbre de programar. La “colaboración externa” de que antes se habla debe ser una formación para los ciudadanos y una costumbre en el seno de la comunidad.

En lo que concierne a la Administración misma, es necesario calcular con el máximo cuidado dónde procede un reajuste total de los órganos administrativos y de su funcionamiento, y dónde es posible partir de instituciones arraigadas y con tradición, cuya adaptación razonable puede ser de mayor eficacia que la creación prematura de cierto tipo de entidades totalmente nuevas. El criterio más aconsejable es el de ir a la “reforma integral” tal como se plantea en la introducción al *Diagnóstico* de ONRAP, pero pensando en utilizar hasta donde sea posible los instrumentos ya existentes, teniendo en cuenta que es necesario concordar los proyectos de reorganización con otros factores (con la disponibilidad de personal adecuado, por ejemplo).

Es bueno advertir que no siempre el remedio son “los grandes remedios”. En ciertas ocasiones suele ser más recomendable examinar hasta qué punto se está utilizando bien el instrumental ya disponible, pensar en soluciones de adaptación y acondicionamiento más que en reformas radicales. Muchas veces convendría seguir el modelo de la sabia prudencia británica que huye de las soluciones categóricas, de las definiciones limitativas, de las precisiones estrechas, buscando sobre todo modificar, adaptar, revisar, en función de lo que existe, y que rara vez liquida algo para hacerlo enteramente nuevo. En todo caso habría que evitar las reformas estructurales que puedan comprometer los resultados prácticos y ocasionar erogaciones presupuestales excesivas e innecesarias.

Suele establecerse como conclusión, en los estudios que se han hecho tanto del Perú como de otros países latinoamericanos, que la opinión pública y en particular el criterio de los funcionarios más responsables favorecen los propósitos de reforma administrativa. Sin embargo, aunque muchos admiten que la reforma debe ser amplia y alcanzar a todos los resortes y procedimientos de la Administración, no se inclinan hacia un cambio de orden político institucional, sino más bien hacia un ajuste de carácter técnico y jurídico (reglamentario y procesal), que debe abordarse con criterio científico y objetivo, aún en relación con aquellos sectores de actividad gubernamental tradicionalmente considerados de naturaleza y carácter políticos.

Desde este ángulo, quizás el primer resultado que se registra sea la formación de una conciencia administrativa o gerencial puesta en evidencia con la creación de oficinas de organización y métodos, cursos de adiestramiento, solicitudes de asistencia técnica, etc., en un esfuerzo encaminado a producir un cambio de estructura y de procedimientos en el

aparato del Estado, particularmente en el poder ejecutivo, más en contacto con los problemas vivos del país. Hay interés evidente en ajustar la Administración a las necesidades del desarrollo económico, desarraigando vicios enquistados en la entraña misma de las oficinas burocráticas, removiendo intereses emboscados en trámites tortuosos y enfrentando con vigor la inercia humana. Pero hace falta precisar todavía los caminos a seguir para alcanzar esos frutos tan deseados.

La necesidad de obtener una real participación de las poblaciones en los programas de desarrollo económico y social ha conducido en todas partes a tentativas diversas, destacándose entre ellas la que han puesto en práctica los franceses en ciertos países de Africa con el nombre de “animación”. Su objeto es reconstruir, partiendo de las comunidades básicas, una red de desarrollo completo que asegure la homogeneidad de la política de desarrollo, desde las bases hasta la cima de la nación, reduciendo las incoherencias de las estructuras y las fallas de contacto y comunicación a fin de que los circuitos se establezcan en todos los niveles y entre todos los niveles. Sirviéndose de los progresos de la psicología, la sociología, la economía y la técnica, así como del valor de las estructuras políticas, la “animación” pone en juego esencialmente el resorte de “la toma de conciencia” personal y colectiva respecto a los elementos del desarrollo nacional percibidos en cada nivel. Esa toma de conciencia es lo que permite desencadenar la fuerza de trabajo, el dinamismo de los hombres y hacer que éstos se entreguen a la obra del desarrollo. Tales medios pudieran utilizarse con éxito en el terreno de la reforma administrativa, venciendo lo que algunos han llamado el “subdesarrollo cívico”, que unas veces se debe a fallas de información o de relaciones públicas y otras a la ausencia de un buen planteamiento en el nivel de la “filosofía de gobierno”. El resultado es lo que en algunos informes se describe como un “índice muy bajo de acción compartida”, esto es, una limitación de las posibilidades de desarrollo armónico de la comunidad en su conjunto.

Tampoco debe olvidarse que la reforma administrativa está llamada a destruir cosas hechas, a herir intereses creados y también a enfrentarse con prejuicios y modelos culturales. En todos esos casos, —como ya se ha dicho—, el apoyo de un “clima administrativo” que respalde la operación será siempre un recurso insustituible. A veces es posible realizar algo importante en un momento psicológico bien escogido, contando con esas horas de entusiasmo o de emoción que nunca faltan en la vida de los pueblos. Pero la reforma administrativa tiene que ser “permanente”, más una evolución continuada que una serie de impulsos a saltos, más una obra de arraigo y de conciencia que un plan de urgencia realizado para salir de un aprieto. De ahí que la solidaridad cívica y la armonía de esfuerzos que pueden lograrse con un buen programa de “animación” merezcan considerarse, no ya como un auxiliar sino como una condición básica del éxito de la reforma. Y de ahí también que las tareas indicadas bajo el epígrafe 2 de esta sección deban concebirse y proyectarse con más perspectiva de permanencia, inherente al carácter mismo de la reforma administrativa.

IV

TRANSFORMACION DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS

LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PLANES ANUALES OPERATIVOS

por el *Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social**

INTRODUCCIÓN

En el último tiempo se han escrito interesantes informes acerca de la conveniencia de preparar y ejecutar planes anuales de desarrollo.¹ Se ha venido insistiendo en la urgencia de complementar los esfuerzos ya realizados en los países de la región en materia de planificación de largo y mediano plazo, con un proceso sistemático y continuo de planificación anual. En el Seminario sobre Organización del Planeamiento convocado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en 1965 se estuvo de acuerdo en que una de las fallas más generalizadas de la planificación en América Latina es la ausencia de mecanismos operativos.² Se dispone de pocos antecedentes prácticos acerca de la forma de establecer y operar sistemas y procesos de planificación de corto plazo y, por consiguiente, se carece hasta el presente del conocimiento suficiente acerca de los aspectos administrativos que están envueltos en la formulación y ejecución de planes anuales.

Reconociendo las limitaciones anteriormente expuestas, este documento efectúa un análisis preliminar de los principios generales que podrían inspirar el sistema y los procedimientos administrativos que son necesarios para el funcionamiento de los mecanismos de planificación anual. No obstante, se tiene en cuenta en este análisis la experiencia que han tenido los países de la región en la aplicación de técnicas de programación presupuestaria,³ así como en la adopción de presupuestos económicos nacionales.⁴

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.7.

¹ Véanse a continuación las referencias bibliográficas correspondientes.

² *Discusiones sobre planificación. Informe de un seminario (Santiago de Chile, 6 a 14 de julio de 1965)*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1ª ed. 1966, 2ª ed. 1968).

³ *Las reformas presupuestarias para la planificación en América Latina (INST/57)*, julio de 1967.

⁴ *Informe del Seminario [del ILPES] sobre Planes Anuales Operativos (Santiago de Chile, 7 a 30 de noviembre de 1966)*, versión preliminar, 2 vols.

A. EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE PLANIFICACIÓN ANUAL

En este documento se dan por conocidas las funciones, los objetivos y las ventajas que derivan de la aplicación de planes anuales, aspectos que han sido ampliamente tratados en la bibliografía. De esta manera, la atención se centra directamente en los aspectos relacionados con la organización y procedimientos que es deseable establecer para hacer funcionar con eficacia mecanismos de planificación anual. Se trata, en suma, de un conjunto de principios e ideas centrales encaminados a orientar el establecimiento de mecanismos administrativos para la planificación anual.

1. *Naturaleza del proceso de planificación anual*

La planificación anual puede revestir dos formas. Puede ser orientadora si se reduce a la proyección de las variables macroeconómicas o de carácter global que muestren las intenciones de acción frente al sistema económico. O puede ser operativa si dentro de un marco global y sectorial se especifican los programas, actividades y proyectos concretos por realizar así como las medidas de política económica que es aconsejable adoptar para lograr una determinada asignación de recursos en la economía. Por lo general, se acepta que la planificación operativa es más detallada en la esfera del sector público, para cuyo efecto se formulan planes anuales operativos para ese sector, y que es más general para influir sobre el sector privado, para lo cual se preparan programas de política económica.

La preparación del plan anual orientador se realiza en altos niveles del gobierno y se procura con él facilitar la adopción de decisiones de tipo macroeconómico. Se trata de definir principios y criterios para fijar el nivel del producto bruto por alcanzar, la tasa de crecimiento, la tasa de inversiones, el nivel de gasto público, el consumo privado, el saldo en balanza de pagos, etc.

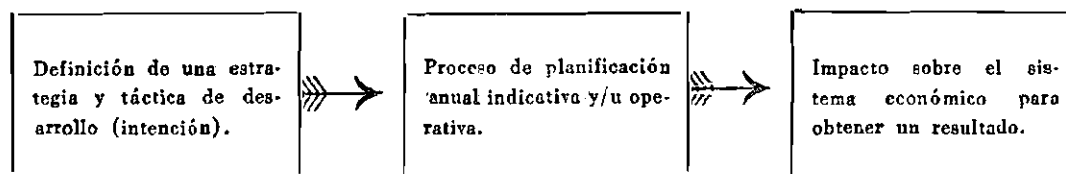
La política económica es normativa y operativa con relación al plan operativo anual. Ayuda a fijar los mecanismos económicos sobre los que se debe actuar, los procedimientos que seguir, las organizaciones que deben actuar, y las decisiones administrativas que adoptar. En esta fase, el proceso de planificación anual es detallado, operacional, y trabaja con objetivos inmediatos de nivel intermedio.

Mientras el proceso de planificación indicativa se realiza intelectualmente trabajando con variables macroeconómicas y administrativamente en el más alto nivel: Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y demás carteras económicas y sociales, Banco Central, Oficina Central de Planificación, etc., el proceso de planificación anual normativo y operativo se basa en el marco macroeconómico y se realiza principalmente con criterio operacional y con análisis microeconómico administrativamente en el nivel intermedio y de base de la administración, ministerios, entidades autónomas, empresas públicas, direcciones generales, departamentos, secciones, etc.

En el alto nivel el proceso de planificación anual, ya sea orientadora

u operativa, ayuda a definir estrategias y objetivos finales de carácter global y sectorial; en el nivel medio y de base, en cambio, trata de definir tácticas y objetivos intermedios (vinculados a los objetivos finales) de carácter sectorial, regional, identificando programas, operaciones y proyectos concretos. En esta fase operativa, se vincula también con el proceso presupuestario, a través del cual se asignan concretamente los recursos. Existe una estrecha relación entre el proceso de planificación anual y el presupuestario. El plan anual influye en la estructura y orientación del presupuesto-programa. Así, los planes sectoriales dan la base para elaborar el programa presupuestario dentro de cada sector; por ejemplo, el plan agropecuario diseñado y el programa de medidas y decisiones normativas y operativas que se adopte, han de ser los que orientan las prioridades de cada uno de los programas presupuestarios, tanto sustantivos (desarrollo de la ganadería, de la agricultura, etc.), como de apoyo (investigación agropecuaria, extensión, asistencia técnica, fertilizantes, etc.). El presupuesto-programa expresa, así, el plan anual para el sector público. Un programa o proyecto es un medio para ejecutar el plan anual.

En cualquier nivel de que se trate, el plan anual es expresión de una estrategia y una táctica de desarrollo, de una intención definida, y procura lograr un resultado definible y en lo posible cuantificable. En forma simplificada se podrían describir estos aspectos así:



El funcionamiento del plan anual supone la acción de una gran variedad de "entes sociales" o sujetos de la actividad económica. Hay un sujeto activo, el organismo que toma la decisión o administra, y un sujeto pasivo (el que sufre el impacto de la decisión). Entre un sujeto activo *A* y un sujeto pasivo *B* hay una relación: el objeto, con el cual se aplica el impacto determinado por la cuantía del instrumento. Por ejemplo, en el caso de la aplicación de un impuesto, el sujeto activo es el estado, representado en la acción tributaria concreta por la Dirección de Impuestos del Ministerio de Hacienda, y el sujeto pasivo, el contribuyente que tiene que soportar el impacto de pagar una obligación; el objeto es el monto del impuesto, fijado a través del *instrumento tributación*.

2. El proceso de planificación orientadora anual

El proceso de planificación anual reviste características administrativas diferentes según si se trata de la formulación de planes indicativos o de planes operativos anuales. Con respecto a las fases que integran un proceso de planificación indicativa, cabe señalar que ellas se pueden clasificar así: fase de formulación, fase de discusión y aprobación, fase de ejecución y fase de control y evaluación de los resultados.

a) *La fase de formulación*

Esta etapa se inicia con el análisis de las tendencias del proceso económico y social, señalando los obstáculos básicos que se oponen al desarrollo, etc. Se trata de elaborar un diagnóstico que cualitativa y cuantitativamente permita interpretar lo que viene ocurriendo, especificando cómo actúan los mecanismos del sistema económico. Habrá que definir, por ejemplo, cómo marcha el mecanismo de acumulación, cómo se canalizan las inversiones, cómo opera el aparato inversor, cómo funciona el mecanismo del mercado y de los precios, qué sucede en el sector externo, cómo operan los mecanismos monetarios y fiscales, etc.

El diagnóstico habrá de acompañarse de un pronóstico, es decir de una imagen de lo que ocurrirá en el futuro si las tendencias vigentes subsisten y si los mecanismos económicos siguen funcionando en la dirección corriente. Por ejemplo, si se ha constatado una tendencia hacia una distribución cada vez más regresiva del ingreso nacional, habrá que indicar que esta orientación, de agravarse, en un futuro previsible puede dañar la magnitud de los mercados internos, inducir a una deformación de la estructura productiva debido a la demanda que los sectores pudientes hacen de productos refinados o de su propensión a importar, con lo que pueden dañar además la situación del balance de pagos; por otra parte, la restricción de la demanda de las mayorías puede inducir a la falta de incentivos para la producción de bienes industriales de consumo popular.

Fijados los lineamientos del diagnóstico y de un pronóstico preliminar, procederá entrar a fijar objetivos finales tendientes a modificar el funcionamiento del sistema económico. Se trata, en suma, de señalar los objetivos estratégicos, en el marco de la estrategia global postulada para el largo y mediano plazo, a fin de establecer la intención con que se actuará. Fijados los objetivos, como ser aumento de la tasa de ahorro, disminución de la tasa de salarios, disminución de los márgenes de utilidad, etc., procede hacer un examen de los instrumentos por utilizar; tasas de interés bancario, encajes, tasas de tributación, fijación de líneas de crédito, establecimiento de controles de cambios, etc. Es necesario evaluar las posibilidades de cada instrumento y su capacidad para cooperar en el logro del resultado final postulado: estabilidad de los precios, mayor tasa de crecimiento, mejor distribución del ingreso, etc.

b) *La fase de discusión y aprobación*

Una vez formulados los planteamientos básicos de la política económica y del plan anual y realizadas las pruebas de coherencia, es preciso, en un método de aproximaciones sucesivas, ir discutiendo el programa con los representantes del poder político. Es evidente que muchos aspectos habrán de ser definidos por el propio jefe de estado y los ministros de ramos económicos y sociales.

Pero también es necesario hacer una evaluación técnica, para lo cual habrá que consultar con ministros, con los responsables de la banca central y con los principales organismos de la política económica. Inclu-

so hay toda una prueba de coherencia del programa con los convenios y compromisos internacionales que haya asumido el gobierno. En la fase descrita el proceso de discusión y aprobación se realiza dentro de los mecanismos del poder ejecutivo.

Sin embargo, también suele concurrir el parlamento en decisiones básicas de política económica. En muchos países, la política tributaria, de salarios, de inversiones públicas, etc., se fijan por medio de leyes que deben ser despachadas por el congreso.

También ha de hacerse todo un proceso de discusión y negociación con los grupos de presión. No se puede creer que todos los grupos económicos vayan a coincidir en un programa de política económica y en un plan anual; éste por lo general impone sacrificios a ciertos grupos y otorga beneficios a otros. Los márgenes en que ello se produzca dependen de la fuerza de cada grupo y de su capacidad de negociación. Se requiere así una etapa de discusión y negociaciones entre los diversos entes sociales: organismos públicos, asociaciones empresariales y laborales, etc.

A veces es prolongado el tiempo que se emplea en la discusión y aprobación del programa global de política económica y el plan anual y suele estar sujeto a todos los vaivenes del mecanismo político.

c) *La fase de ejecución*

La ejecución del plan anual global se realiza usando instrumentos directos e indirectos. En esta etapa, se produce la acción de los instrumentos manejados por los entes sujetos activos sobre los entes sujetos pasivos. Su propósito es producir en la realidad los impactos previstos y modificar la conducta que realizan. Es decir, en esta etapa lo que predomina es la acción para generar los cambios de rumbos del funcionamiento del sistema económico. Por ejemplo, si se postula un aumento de la tasa de ahorro, se procura por la vía de instrumentos como la fijación de tasas de interés, impuestos, crédito, etc., alcanzar el volumen de ahorro previsto. Si se plantea un aumento de las exportaciones se aplicarán instrumentos para estimular las actividades exportadoras, sea mediante tipos de cambio, incentivos fiscales, crédito, inversiones directas, etc.

La ejecución ha de lograrse con la movilización de los agentes generales ejecutores, como las oficinas del Ministerio de Hacienda, el Banco Central, los Ministerios de Economía, etc. En todo el proceso de ejecución habrá de realizarse un continuo examen de las reacciones y repercusiones que produce la aplicación de los instrumentos a fin de introducir las rectificaciones aconsejables. El impacto de una medida provoca la acción de mecanismos de resistencia por parte del sujeto pasivo; así por ejemplo, un contribuyente afectado por un nuevo impuesto puede procurar hacer la traslación de su tributo hacia los consumidores y evadir el pago de la carga impositiva; un empresario puede no respetar los precios de venta fijados; un importador puede resistirse a la devaluación de la moneda, etc. Para enfrentar los mecanismos de resistencia, se puede re-

currir a medidas complementarias como penalidades fuertes, incentivos para los que acaten las medidas, uso de métodos de represión, etc.

d) *Fase de control y evaluación de los resultados*

La aplicación de los instrumentos de política económica habrá de producir en diverso grado una modificación de la situación existente. Será preciso, entonces, entrar en una fase de medición de los resultados a fin de obtener una idea clara del sentido y profundidad del cambio introducido. En lo posible, habrá que seleccionar un juego de indicadores económicos que permita conocer lo que viene ocurriendo en el sistema económico en su conjunto. Estos indicadores deben mostrar principalmente el crecimiento del producto bruto, el nivel de las inversiones, el aumento de los gastos públicos, aumento de la oferta monetaria, las recaudaciones fiscales, el monto de los déficit fiscales, el volumen de exportaciones e importaciones, los salarios pagados, etc. Todos estos indicadores permiten hacer el control global de la ejecución de la política económica y del plan anual.

El examen juicioso de los indicadores económicos ha de posibilitar el diseño de una imagen de la situación económica alcanzada después de la aplicación del proceso global de planificación anual. Hará posible la comparación con la situación existente a la hora de iniciarse el proceso. La comparación del nivel de actividad económica, de empleo, de inversión, etc., entre estos dos períodos y la referencia de los resultados alcanzados a los objetivos especificados, harán posible la evaluación de la ejecución de la política económica, dando juicios para introducir modificaciones en las orientaciones seguidas y para la evaluación de los criterios para iniciar los procesos de planificación anual siguientes, iniciándose así un nuevo ciclo.

El examen anterior ha mostrado las distintas etapas de un proceso de planificación indicativa anual. El cuadro 1 refiere las fases al marco institucional que ha de participar en el proceso, indicando por separado la responsabilidad que corresponde al poder ejecutivo y sus dependencias y al poder legislativo.

3. *El proceso de planificación operativa anual*

La planificación operativa tiene su punto de partida en el marco macroeconómico planteado por la planificación indicativa. Pero, a diferencia de ésta, determina claramente programas y proyectos, las unidades responsables para llevarlas a cabo, y los instrumentos detallados de políticas económicas a utilizar. El proceso de planificación anual operativa comprende, también, diversas etapas y su ejecución está a cargo de entidades gubernamentales específicas de nivel intermedio y de base.

a) *La formulación de la planificación anual operativa*

La planificación anual operativa, una vez definido el marco global y sectorial, ha de estudiar en detalle los aspectos integrantes de los proble-

Cuadro 1

**ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION ANUAL INDICATIVA
GLOBAL Y DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN**

<i>Entidades</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>					<i>Poder Legislativo</i>
	<i>Presidencia</i>	<i>Oficina de Planificación</i>	<i>Ministerio de Hacienda</i>	<i>Ministerio Economía Social</i>	<i>Banco Central</i>	
<i>Etapas</i>						
A. Formulación						
1 Diagnóstico global y pronóstico		X	Y	Y	Y	
2 Fijación de objetivos globales	X	X	Y	Y	Y	
3 Análisis de los instrumentos	X	X	X	X	X	
4 Estudio de los resultantes	X	X	X	X	X	
B. Discusión y aprobación						
1 Análisis de factibilidad	X	X	X	X	X	X
2 Aprobación del programa de política económica	X		X	X	X	X
C. Implementación						
1 Acción de los instrumentos	X		X	X	X	
2 Acción de los agentes ejecutores	X		X	X	X	
3 Análisis de reacciones y repercusiones	X	X	X	X	X	X
4 Adopción de medidas complementarias	X		X	X	X	
5 Medición de resultantes		X	X	X	X	
D. Control y evaluación						
1 Análisis de indicadores	X	X	X	X	X	X
2 Evaluación de resultados	X	X	X	X	X	X

X = participación directa; Y = cooperación.

mas y los instrumentos que emplear. Por ejemplo, si se establece que en parte el atraso agrícola deriva de la falta de interés de los agricultores por introducir nuevas tecnologías, y se han postulado políticas concretas especificando los instrumentos estratégicos que se van a utilizar, procede fijar las medidas operativas necesarias para poner en acción los instrumentos. Para ello es preciso adoptar políticas normativas y decisiones operacionales.

Una vez fijados los objetivos por alcanzar frente a un problema se debe fijar un proceso por seguir en el que se van a relacionar entre sí los instrumentos directos e indirectos, fijándoles una dimensión en el tiempo y una secuencia de aplicación, que permita alcanzar el resultado propuesto en el menor tiempo posible, con el mínimo costo y máxima eficacia.

Se debe examinar la utilidad de los instrumentos con referencia al pa-

pel que deben desempeñar en el proceso y la factibilidad de su uso. En el caso señalado, si se quiere estimular a los agricultores a introducir innovaciones tecnológicas, habrá que examinar la aplicación de instrumentos como impuestos, créditos, programas de asistencia técnica, subsidios para fertilizantes, servicios mecanizados, precios, fijación de salarios mínimos, etc.

Una vez definidos los instrumentos es necesario estudiar las fases de la operación a realizar. Para modificar el curso de una actividad económica, por la vía de instrumentos de política económica, es necesario especificar el orden en que deben producirse las actividades, de acuerdo con los requisitos de los propósitos a alcanzar y las condiciones en que actúan los entes ejecutores. Para fijar este orden se puede diseñar una tabla de secuencias, que ha de contener la descripción de las actividades a realizar.

Naturalmente, la función de la política económica operativa es la de coordinar los efectos de la aplicación de cada uno de los instrumentos de modo que lo que se dé en forma de créditos no se quite en forma de impuestos. Otro aspecto que cabe señalar es la integridad en el uso de los recursos: a veces procede operar sobre todas las fases de un proceso productivo de una u otra manera. Ello ocurre, en especial, en países atrasados donde el agricultor debe ser instado a mejorar los procesos productivos con una combinación de efectos de castigo, premio y estímulo.

No todos los instrumentos de planificación anual operativa son de igual importancia: hay instrumentos críticos de cuya aplicación depende en general la suerte de un proyecto o actividad, por ejemplo, en el caso propuesto lo puede ser el impuesto, el crédito, la asistencia técnica o el poder comprador del gobierno. Por cierto que en cada situación concreta habrá que estudiar los instrumentos críticos.

En seguida, luego de estudiar las fases de las operaciones a realizar y el tipo de instrumento a aplicar, procede precisar el tipo de agente que utilizará cada instrumento; por ejemplo, el servicio de equipos mecanizados del Ministerio de Agricultura, la Dirección de Extensión Agropecuaria, la Empresa de Comercio Agrícola, el Banco Agrícola, la Dirección de Impuestos, el Ministerio de Obras Públicas, etc.

A esta altura, ya es posible cuantificar aproximadamente el impacto fiscal del impuesto, el valor de los créditos, el monto de la asistencia técnica, el volumen de semillas seleccionadas para entrega, la cantidad de producto para almacenar, etc. El juego de todos estos factores permitirá apreciar el impacto previsible de la aplicación de los instrumentos y con ello hacer posible las reacciones que experimentará el sujeto pasivo.

Del balance de la situación, se producirá un efecto positivo o negativo en el agricultor con lo que se decidirá a realizar el proyecto o actividad. En este sentido, un indicador podrá ser la experiencia histórica y si en el pasado el factor precio, por ejemplo, ha sido un factor de estrangulamiento procederá a estudiar cambios en este aspecto. Pero la modificación de cualquier instrumento puede generar repercusiones en una variedad de otros problemas. Por ejemplo, si el precio fuera reajustado en forma muy remunerativa, probablemente los agricultores decidirían con-

centrar el uso de la tierra en el producto favorecido, sustituyendo producciones dentro de la finca, con grave perjuicio para otras producciones menos estimuladas.

Por ello, la política operativa debe precisar lo mejor posible el tipo de resultante que desea alcanzar, procurando evitar que una micropolítica afecte a otra y con ello los propósitos de la macropolítica.

b) *La discusión y aprobación de la planificación operativa*

Los detalles de la discusión y aprobación de la planificación operativa, una vez aprobado el marco macroeconómico al nivel más alto, se dejan a los ministerios y entidades descentralizadas. Son las direcciones generales, los departamentos y secciones los que han de discutir y decidir acerca de la forma de aplicar los instrumentos. Ellos deben estudiar la factibilidad del uso de los instrumentos y subinstrumentos.

Cada entidad responsable habrá, pues, de aprobar un calendario para la aplicación de un instrumento en el tiempo oportuno.

c) *Ejecución de los planes operativos*

Esta fase consiste en la detallada ejecución de las decisiones y operaciones adoptadas por la micropolítica. En cierto sentido, en esta fase, la planificación operativa se confunde con la administración. En el éxito de ella influyen marcadamente la capacidad directiva y administrativa de cada uno de los entes sociales.

De la administración dependerá el cumplimiento oportuno de las medidas y operaciones diseñadas. La acción concreta en el terreno de los agentes ejecutivos de la micropolítica habrá de decidir la suerte de todo el proceso de planificación operativa.

El poder administrativo habrá de ir asignando sus recursos y actuando paso a paso, y luego deberá analizar las acciones, reacciones y repercusiones del proceso, transmitiéndolos a los niveles superiores, a fin de adoptar, cuando proceda, medidas complementarias. Con todas estas informaciones habrán de medirse y cuantificarse los resultados para hacer con ellos la evaluación correspondiente, refiriéndolos al marco macroeconómico establecido. De acuerdo a lo que se ha descrito, el proceso de planificación operativa comprende en primer lugar, el establecimiento de un marco global, para lo cual intervienen los mismos organismos señalados en el cuadro 1. En segundo lugar se requiere la acción de las distintas unidades administrativas en el establecimiento detallado de programas, proyectos e instrumentos.

El cuadro 2 indica los distintos organismos que participan en la fase operativa propiamente tal.

4. *El medio en que se desarrolla el proceso de planificación anual indicativa u operativa*

El proceso de planificación anual se realiza estrechamente vinculado con los procesos de planificación de largo y mediano plazo, por una parte y,

Cuadro 2

FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION ANUAL OPERATIVA PROPIAMENTE TAL Y DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN

	<i>Ministerios</i>				<i>Organismos descentralizados</i>			
	<i>Ministerio</i>	<i>Oficina Planificación</i>	<i>Dirección General</i>	<i>Secciones</i>	<i>Fomento</i>	<i>Bancos</i>	<i>Empresas</i>	<i>Control</i>
<i>A. Formulación de programas y micropolíticas</i>								
1 Diagnóstico y pronóstico de la situación		X	X		X			
2 Fijación de microobjetivos	X		X	X	X	X	X	X
3 Análisis de instrumentos	X	X	X	X	X	X	X	X
4 Diseño de operación instrumental			X	X	X	X	X	X
5 Estudio fases operación			X	X	X	X	X	X
6 Decisión agente instrumental	X	X	X		X	X	X	X
7 Estudio impacto sujeto pasivo		X	X		X	X	X	X
8 Análisis de posibles reacciones	X	X	X		X	X	X	X
9 Análisis de posibles repercusiones	X	X	X		X	X	X	X
10 Definición de resultados	X	X	X		X	X	X	X
<i>B. Discusión y aprobación</i>								
1 Análisis de factibilidad	X	X	X		X	X	X	X
2 Aprobación	X		X		X	X	X	X
<i>C. Ejecución</i>								
1 Operaciones instrumentales			X	X	X	X	X	X
2 Acción agentes instrumentales			X	X	X	X	X	X
3 Control de reacciones	X	X	X	X	X	X	X	X
4 Medidas complementarias	X	X	X	X	X	X	X	X
5 Medición de resultados			X	X	X	X	X	X
<i>D. Control y evaluación</i>								
	X	X	X		X	X	X	X

por la otra, con el proceso presupuestario gubernamental. Influyen sobre él una gran variedad de factores que determinan en buena medida sus posibilidades. Entre éstos cabe mencionar las fuerzas que provienen de la estructura política, económica, social y cultural que prevalezca en un país. Las relaciones entre estas estructuras y su vinculación con la administración pública son las que condicionan la forma como opera el proceso de planificación anual en el país en un momento determinado.

Aparte estas condicionantes de carácter permanente, hay otras de carácter circunstancial. Entre ellas cabe señalar una serie de fenómenos de tipo coyuntural, como son crisis en el comercio exterior, variaciones en las relaciones internacionales, guerras, revoluciones. Existen también condiciones que derivan de factores físicos como sequías, catástrofes, inundaciones, terremotos, etc. También hay factores sociales que son cambios en el poder de los grupos sociales, crecimiento de la influencia sindical, huelgas, paros, boicot, presión social, etc.

Todos estos factores pueden hacer variar el comportamiento de un proceso de planificación indicativa global o de planificación operativa. La complejidad del funcionamiento de las estructuras mencionadas y la concurrencia de factores de coyuntura, de carácter circunstancial, impiden garantizar el funcionamiento normal y son grandes obstáculos del proceso de planificación de largo y mediano plazo.

B. ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA PREPARACIÓN DE PLANES ANUALES

Conviene referirse ahora a los procedimientos, métodos, organización y estructuras que es preciso crear en el gobierno para hacer posible el proceso de planificación anual.⁵

1. *Calendario de preparación del plan anual*

La primera etapa del proceso de la planificación anual es la preparación de un plan anual orientador. Con varios meses de anticipación al período de ejecución del plan (tal vez mayo del año 0) debería tenerse una visión de las posibilidades de cumplir las metas establecidas para ese período en el plan de mediano plazo. Como se sabe, el plan anual orientador procura, entre otras cosas, determinar aproximadamente la participación de las unidades económicas en el cumplimiento del plan. Para el efecto, es conveniente contar con un presupuesto económico orientador al nivel global y sectorial que contenga informaciones del ingreso y producto nacional, del consumo, de la inversión, de la participación del gobierno, del sector externo, etc. Datos sectoriales deberán prepararse para sectores estratégicos económicos y sociales; agricultura, industria, transportes, vivienda, etc. Sería conveniente que los antecedentes anterior-

⁵ El estudio de los aspectos relacionados con la ejecución y control de planes es materia del documento *Control de planes operativos, programas y proyectos de operación* (ST/ECLA/Conf.30/L.4), reproducido en este mismo volumen.

res se complementarían con proyecciones de la acción del sector público especialmente en lo que respecta a los niveles de ingresos y gastos públicos en el presupuesto-programa. Esto es de gran importancia, pues en el hecho el plan anual orientador constituye el marco general para la formulación del presupuesto del sector público. Los instrumentos anteriores han de completarse con orientaciones monetario-financieras y de comercio exterior. Por cierto, el plan anual orientador habrá de contener opciones de acción para permitir la decisión política en el corto plazo.

En esta etapa se utilizan varios de los instrumentos de la planificación indicativa. Incluso en los inicios de un proceso de planificación operativa el plan anual orientador se basa en un plan indicativo.

Una vez definida la opción más adecuada se estaría en condiciones de preparar el plan anual operativo. Es conveniente que entre mayo y septiembre del año cero se formule el plan operativo anual que regirá para el año uno. El plan podría comenzar con la fijación del marco dentro del cual han de moverse coordinadamente las unidades económicas, tomando como base el presupuesto económico al nivel global y sectorial, elaborado con la metodología de la contabilidad social la que facilita la armonización de las acciones de las diferentes unidades económicas. En el presupuesto económico nacional deberán presentarse los cortes necesarios para indicar los papeles que corresponderán a los sectores público y privado. Para el sector público el instrumento operativo es el presupuesto-programa del sector gobierno general y el presupuesto de las empresas estatales. Estos presupuestos habrán de presentarse en forma sectorializada para facilitar la integración en los planes anuales. Además las estructuras programáticas deberán seguir los esquemas establecidos en los planes de mediano plazo para facilitar la coordinación entre ambos instrumentos y la comparación con las realidades anuales concretas.

El cuadro 3 presenta esquemáticamente el calendario de preparación del presupuesto económico y de los presupuestos parciales. Los presupuestos parciales son de diversas clases que muestra el gráfico adjunto. Como se dijo, el presupuesto del gobierno general, que incluye además presupuestos de caja para orientar el manejo de la política financiera estacional y programas de ejecución de proyectos públicos estratégicos, es la herramienta de gestión en este ámbito del sector público y es respaldado por el presupuesto de las empresas públicas. Por su parte, el presupuesto monetario constituye una parte dentro del plan anual y debe incluir las directivas y metas concretas de la política monetaria. Dada la relación con la política financiera deberá contarse también con las metas financieras desagregadas por sectores y por entes.⁶ El presupuesto de comercio exterior es otro componente básico del plan operativo.

Otra parte importante del plan anual la constituye el conjunto de decisiones que es necesario tomar para hacer cumplir el plan. Ellas tienen que ver fundamentalmente con la política económica y social de corto

⁶ *Algunas consideraciones sobre la programación monetario-financiera de corto plazo* (INST/S.1/L.1), documento presentado por el ILPES al seminario sobre el mismo tema (Santiago de Chile, 27 de noviembre a 1º de diciembre de 1967).

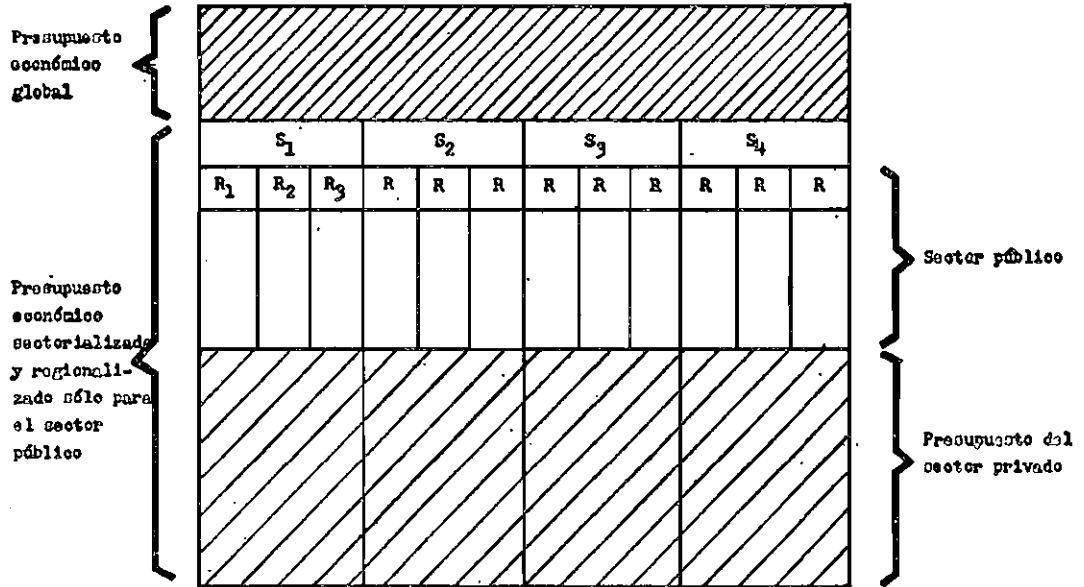
Cuadro 3^a

CALENDARIO DE PREPARACION DEL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL Y LOS PRESUPUESTOS PARCIALES

	<i>Fechas</i>	<i>Elementos componentes del plan anual</i>	<i>Función</i>
Nivel global y sectorial	Mayo del año 0	<i>Plan anual orientador</i> Año 1	Servir de marco general para la formulación del Presupuesto Fiscal y conocimiento de las posibilidades de cumplir el Plan de mediano plazo
	Septiembre	<i>Plan anual operativo</i> Año 1	Instrumentar y definir la acción de formas más precisas para el año siguiente
Nivel global y sectorial		<p><i>A. Presupuestos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Presupuesto económico global desagregado al nivel de varios sectores (uso de diversos tipos de encuestas al sector privado) — Presupuesto del gobierno general (excluidas las empresas públicas) (por programas sectoriales) — Presupuesto monetario — Presupuesto de comercio exterior — Presupuesto de las empresas estatales — Presupuesto nacional de inversiones <p><i>B. Decisiones sobre actuación de las unidades económicas</i></p>	<p>Proveer la armonía de las acciones</p> <p>Servir de guía para la acción de las instituciones responsables</p> <p>Condicionar la acción de los sectores público y privado por acciones directas e indirectas</p>
Sector privado		<i>C. Programa de política económica y proyectos estratégicos para el sector privado</i>	Encargar al Sector Privado de Inversiones Estratégicas
Nivel de recursos		<i>D. Balances proyectados de recursos humanos y materiales</i> (Con identificación de los sectores público y privado)	Determinar los recursos a utilizar en el cumplimiento del Plan Operativo.
Programas de ejecución del año	Noviembre del año 0	<i>Programas de ejecución de proyectos públicos estratégicos</i> (Concepto más amplio que el de proyectos de inversión) <i>Presupuestos de caja mensuales del sector público</i>	Detallar los calendarios para las acciones básicas presupuestadas del sector público Orientar el manejo de la política financiera estacional
	Mayo del año 1	<i>Plan operativo anual revisado</i> año 1 <i>Plan operativo orientador,</i> año 2	Precisar con mejor conocimiento el plan operativo Año 1 y entregar las orientaciones para el siguiente

^a Este cuadro está basado en el que figura en la citada publicación del Seminario del ILPES sobre Planes Anuales Operativos realizado en 1966.

PLAN ANUAL



Presupuesto de comercio exterior

Presupuesto monetario

S = Sector
R = Región

plazo o política operativa como ser: medidas tributarias; incentivos y desincentivos; reglamentos aduaneros; fijación de precios y salarios; autorización para instalación de industrias; para importaciones y exportaciones, etc. Otro elemento del plan anual son los proyectos estratégicos para el sector privado y que en realidad representan motivaciones directas a este sector para que asuma la responsabilidad en empresas de producción o comercialización de bienes y servicios.

Finalmente el plan anual ha de contener balances proyectados de recursos humanos y materiales con identificación de los sectores públicos y privados; herramientas necesarias para conocer por una parte el nivel y composición del empleo de recursos humanos y por otra la utilización de bienes y equipos necesarios en la implantación del plan.

Es recomendable que los instrumentos a que se ha hecho referencia estén elaborados en el mes de septiembre del año 0, con excepción de los programas de ejecución de los proyectos públicos y los presupuestos de caja que se preparan en noviembre del mismo año.

En mayo del año siguiente (año 1) y ya en la ejecución del plan anual del año 1, procederá revisarlo y comenzar otro ciclo preparando un plan orientador para el año 2.

2. Organización para la planificación anual

La organización para la planificación anual no sustituye a las estructuras puestas en práctica en muchos países para los procesos de planificación y presupuesto. Por el contrario, las armoniza y las refuerza, facilitándoles un mejor trabajo dentro de un todo orgánico y coherente. En muchos casos no constituye una novedad, por cuanto gran parte de sus instrumentos y decisiones ya existen. Es el caso por ejemplo, de cuentas nacionales, presupuestos monetarios, presupuestos de divisas, etc. Pero en muchas situaciones estos instrumentos funcionan aislados y por ende no están coordinados. Por ello no compatibilizan las acciones a realizar. Este es uno de los méritos de la planificación anual ya que mediante ella se procura lograr una acción armónica y coherente de las unidades económicas en función de la ejecución de los planes.

Pero la planificación anual requiere de modificaciones en la administración y en sus procedimientos. Para ello se debe partir estableciendo un equipo responsable de plan anual. Este grupo debe orientar la actividad de planificación anual en los organismos que participan, facilitar la participación del sector privado y generar el reordenamiento de determinadas rutinas y provocar el establecimiento de nuevos canales de decisión, información y control dentro del proceso general de planificación.

Para el funcionamiento de los sistemas de planificación en América Latina se han establecido organismos centrales, sectoriales, institucionales y regionales de planificación. Los organismos centrales han consistido en la mayoría de los casos en Consejos Nacionales de Planificación y en Oficinas Centrales de Planificación y generalmente se han ubicado en el más alto nivel institucional, como dependencias de la Presidencia de la República. Estos organismos han asumido principalmente la responsabi-

lidad de la planificación de largo y mediano plazo. Como excepción, en algunos países (Uruguay, Panamá y Costa Rica por ejemplo) se ha incorporado la planificación de corto plazo: planes anuales y presupuestos.

Los organismos sectoriales (oficinas de planificación del sector agropecuario, del sector industrial, etc.) se han ubicado en la mayoría de los casos como dependencias directas de los ministerios que tienen la responsabilidad sectorial y han sido sus funciones las de asesorar en la formulación, discusión, ejecución, control y evaluación de los planes sectoriales de desarrollo.

Por último, las oficinas regionales de planificación se han concebido para encargarse del proceso de planificación regional. El desarrollo de estas oficinas en la región se ha ido haciendo urgente por la necesidad de incorporar nuevas áreas y comunidades al desarrollo y de efectuar la regionalización de los planes. En algunos casos estas oficinas dependen directamente del organismo central de planificación, en otros se han formado como integrantes de corporaciones regionales de desarrollo (caso de SUDENE en Brasil y CORPORANDES en Venezuela).

En lo que respecta a la organización para el sistema presupuestal, es común que en América Latina, las Oficinas Centrales de Presupuesto estén ubicadas como dependencias de los Ministerios de Hacienda o Finanzas. Hay casos, sin embargo, en que son integrantes de las Oficinas Centrales de Planificación (Uruguay, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Brasil y Ecuador durante algunos años). En cuanto a oficinas sectoriales e institucionales de presupuesto, están ubicadas ya sea como dependencias directas de los ministerios o bien incluidas en departamentos administrativos. En algunos casos forman parte de las oficinas sectoriales de planificación (Chile, por ejemplo, en las Oficinas de Planificación Agrícola y de Vivienda).

En algunos países los organismos de planificación y presupuesto mencionados, han participado con cierta preponderancia en el proceso de planificación anual. Pero en muchos casos, no ha existido la comunicación necesaria para lograr políticas coherentes de corto plazo. Esto se debe entre otros aspectos al hecho de que han sido escasas las vinculaciones con los bancos centrales, bancos de financiamiento, corporaciones de fomento, ministerios de economía y demás entidades de este carácter.

Si bien en algunos casos las Oficinas Centrales de Presupuesto han tenido influencias en la formulación de la política presupuestaria de corto plazo, no han logrado armonizar el instrumento presupuestario con presupuestos monetarios o con presupuestos de divisas, sin lograrse una coherencia en la acción. En lo que respecta a la política monetaria, han sido los bancos centrales los que han asumido la responsabilidad de formularla y ejecutarla y en muchos casos no ha existido una adecuada coordinación con las políticas de producción, financieras, presupuestarias, de precios, salarios y otras. Los bancos centrales han participado además en el comercio exterior aun cuando pueden haber existido organismos especiales para esta actividad económica.

La coordinación de las políticas monetarias, financieras y de comercio

exterior se ha debido en ciertos países al hecho de que circunstancialmente un Ministro de Hacienda ha asumido estas responsabilidades.⁷ En cuanto a la fijación y control de los precios como otra variable de gran importancia en el corto plazo, han sido los Ministerios de Economía los que han actuado en este campo. Las políticas de salarios han estado a cargo de los Ministerios del Trabajo aun cuando pueda haber existido participación de los Ministerios de Hacienda y Economía. Las políticas tributarias han estado fijadas comúnmente en América Latina por los Ministros de Hacienda. Las políticas de producción, de ocupación, como las demás políticas sectoriales son de responsabilidad de otra serie de organismos especializados.

En resumen, se puede señalar que numerosos organismos participan en la política de corto plazo, pero en muchos casos éstos no están lo suficientemente coordinados para que las acciones que desarrollan formen un todo coherente y estén enmarcadas dentro de una política de desarrollo de mediano y largo plazo. De aquí la necesidad de coordinar institucionalmente la acción en el corto plazo, esto es, adecuar los sistemas y establecer los mecanismos para el proceso de planificación anual.

En primer lugar, a nivel central cabría reajustar la organización de planificación a fin de darle el liderato de la planificación anual. Al efecto, podría establecerse un equipo en el que podrían participar funcionarios cuya actividad guarde relación con la planificación de corto plazo.

Este grupo o comité de planificación anual, podría estar formado por representantes del Banco Central, del organismo de Comercio Exterior, de la Oficina Central de Planificación (institución encargada de las cuentas nacionales), de la Oficina Central de Presupuesto, de los organismos encargados de precios, salarios, producción y en fin, de todos aquellos funcionarios que participen en la acción de corto plazo.

En cuanto a la dependencia administrativa y a la dirección de este comité, ello estará condicionado por la estructura de cada país y de la ubicación de los polos o centros de decisión. Si, por ejemplo, los planes anuales son de responsabilidad de las oficinas de planificación y éstas se hallan ubicadas en un centro de decisión de alto nivel, un Comité de Planes Anuales podría actuar como organismo y asesor del Consejo de Planificación (generalmente dirigido por el Presidente de la República). Por otro lado, si la responsabilidad de la política de corto plazo está en el Ministerio de Hacienda, este Comité podría asesorar al Ministro de Hacienda y estar encabezado por él. No hay, pues, una fórmula única recomendable para todas las situaciones.

El Comité de Planes Anuales ha de contar con un equipo muy reducido de especialistas en cada uno de los campos del corto plazo: moneda, financiamiento, comercio exterior, precios, ocupación, etc. Estos especialistas no remplazarían, por cierto, a las unidades permanentes de acción operativa, sino que más bien actuarían para coordinarlas y armonizarlas;

⁷ Desempeñando simultáneamente la presidencia del Banco Central, el Ministerio de Economía, etc.

tendrían contactos permanentes con los ministerios y los organismos que participan en la política de corto plazo.

Es necesario, también, destacar la importancia de que el sector privado sea consultado por el Comité de Planes Anuales. Al efecto se podría formar un grupo consultivo para el sector privado. Esta fórmula permitirá evitar que, si no está integrado el sector privado en la formulación, ejecución, control y evaluación de los planes anuales, se frustre cualquier intento de acción armónica de la economía en el corto plazo.

En cuanto a la organización sectorial, regional e institucional para los planes anuales habrían de establecerse canales adecuados de información con el nivel operativo central y crear las funciones y dotar el personal que se requiera para la integración de todos aquellos que deben participar en el proceso.

3. Funcionamiento del Comité de Planes Anuales

Como se ha señalado, la herramienta básica de la planificación anual es el plan anual orientador. Este ha de ser preparado por el Comité de Planes Anuales, basándose en los antecedentes de las instituciones y organismos que tienen relación directa con la acción en el corto plazo. En teoría, sería aconsejable que en este plan participaran:

- a) Las oficinas encargadas de las cuentas nacionales y de la estadística nacional;
- b) Las oficinas centrales de planificación;
- c) La oficina del presupuesto;
- d) El Banco Central;
- e) Los bancos de financiamiento.

Una de las funciones del Comité de Planes Anuales sería coordinar el trabajo conducente a la preparación del plan anual orientador utilizando los siguientes antecedentes básicos:

- a) Cuentas nacionales de producto e ingreso nacionales;
- b) Balance de pagos;
- c) Cuadro simplificado de fuentes y usos de fondos;
- d) Balances financieros del sector público;
- e) Estadísticas monetarias y de crédito;
- f) Estadísticas salariales y de ocupación;
- g) Estadísticas sobre recursos humanos.

Los modelos de programación de corto plazo podrían nutrirse con la información anterior y facilitar la determinación de las variables en cuanto a la actuación de las unidades económicas en el corto plazo. En el plan anual orientador se recomienda examinar las diversas alternativas, facilitando la mejor elección a ser realizada por las autoridades de gobierno.

Los antecedentes principales que el Comité de Planes Anuales podría presentar para la elección de la alternativa destinada a servir de base para el plan anual operativo son las siguientes:

- a) Variaciones del producto geográfico bruto;
- b) Niveles de precios al consumidor;
- c) Niveles de ocupación y desocupación;

- d) Nivel del endeudamiento con el exterior;
- e) Sueldos y salarios;
- f) Ahorro e inversión, público y privado;
- g) Nivel de los ingresos y gastos públicos;
- h) Niveles de producción por sectores;
- i) Inversión por sectores, proyectos fundamentales.

Estos antecedentes sirven para formular las bases para definir la alternativa que las autoridades políticas (Presidente, Consejo de Ministros y Consejo de Planificación) pueden elegir y con esto se comienza la preparación del plan anual operativo propiamente tal.

En esta fase le corresponde participar a los organismos de planificación y presupuesto, ya que deben preparar el proyecto de presupuesto fiscal para el año uno, que debe ser aprobado antes del 31 de diciembre del año 0. Para la preparación del presupuesto las unidades ejecutoras han de compenetrarse del enfoque operativo y sobre todo de la sectorialización de los programas presupuestarios. En esta fase ha de vigilarse que los programas reflejen verdaderamente los objetivos y metas del sector y que correspondan a las áreas definidas en los planes de mediano y largo plazo. En lo que respecta a la acción del sector privado, ésta se formulará con la asesoría de las unidades consultivas existentes en la organización para la planificación. Se usarían con mayor intensidad en esta fase las consultas directas y las encuestas a determinados sectores y ramas.

Sería aconsejable que antes del 1º de septiembre del año 0 estén en poder del Comité de Planes Anuales, además del proyecto de presupuesto económico global y de las desagregaciones sectoriales, los proyectos de presupuesto del sector público, de presupuesto monetario y de presupuesto del comercio exterior. En seguida, las autoridades políticas conocerían, una vez sometidos por el Comité de Planes Anuales, estos presupuestos y discutirían las medidas de política económica que sería necesario tomar. Cabe señalar que en algunos países la aprobación del plan anual por parte de las autoridades ejecutivas ha de realizarse antes de septiembre debido a que el poder legislativo requiere entre tres y cuatro meses para discutir y aprobar el presupuesto.

La presentación del presupuesto del sector público se dirige al Congreso (generalmente presupuesto fiscal para aprobación y presupuestos de las entidades descentralizadas, empresas del estado y de los gobiernos locales, sólo para conocimiento) y siendo éste una parte del plan anual, sería recomendable acompañarlo de los antecedentes que permitan a las autoridades políticas el conocimiento de toda la política a seguir. Para esto habría de someterse para información las herramientas señaladas en el cuadro 3.

En cuanto a las informaciones presupuestarias, deberá presentarse un presupuesto consolidado del sector público, sectorializado y compatibilizado con los planes de desarrollo. Una vez aprobados por el poder legislativo el presupuesto y las leyes necesarias para operar el plan, habrá que revisar las medidas para ejecutar las acciones establecidas. Convendrá preparar un programa de ejecución presupuestaria que contenga las me-

tas y recursos por subperíodos (trimestres, cuatrimestres, etc.). Este contendría un presupuesto de caja y un calendario de la realización de los proyectos de inversión. Asimismo se formularían calendarios para la política monetaria de comercio exterior, de precios, salarios, etc. Estos programas por subperíodos, junto con detallar aún más las acciones a realizar y asignar responsabilidades, se constituyen en elementos de control, pues permiten comparar lo realizado con lo proyectado y determinar responsabilidades.

El Comité de Planes Anuales velaría porque los organismos implicados en la política de corto plazo programen la ejecución de sus actividades en la forma prevista antes. En el proceso de ejecución las unidades responsables, en lo que respecta al sector público, han de estar dotadas de los elementos y de las atribuciones necesarias para constituirse en los promotores de la acción anual.

Los sistemas de información y medición de los resultados deben funcionar en esta etapa para conocer la ejecución de los planes operativos; la misma maquinaria y procedimientos establecidos en los sistemas de planificación y que están basados en flujos de informaciones desde las unidades ejecutoras a los niveles sectoriales y regionales y de ahí al nivel central, se utiliza en esta etapa. Sin embargo, es necesario crear mecanismos para conocer la acción del sector privado. Sus representantes en los comités consultivos, así como la utilización de contactos directos y de encuestas, podrían proveer la información acerca de la acción desarrollada.

El Comité de Planes Anuales recibiría periódicamente informaciones físicas y financieras de la ejecución del presupuesto, informaciones monetarias, de comercio exterior, de producción de precios, etc., e informaría a las autoridades políticas a fin de que realicen la evaluación y revisión de políticas. Durante el segundo trimestre de la ejecución del plan operativo podría formularse, si procede, un plan operativo revisado y comenzarse la formulación del plan orientador para el año dos, iniciándose un nuevo ciclo.

4. Los planes anuales y la administración pública

Los planes operativos no sólo constituyen instrumentos de planificación anual. Ellos son los verdaderos impulsores para clarificar la organización y funciones de la administración estatal y para establecer la participación de las diferentes unidades económicas en el proceso de desarrollo económico. En efecto, los planes operativos se caracterizan por estar asignada la responsabilidad de su cumplimiento a unidades administrativas u organismos plenamente identificados.

Es por esta razón que un requisito para que funcione el proceso de planificación anual operativa es el mejoramiento de la organización del sector público. Son de variada índole los problemas que presentan algunas administraciones públicas latinoamericanas en cuanto a su capacidad para cumplir en forma adecuada los objetivos de los planes. Es por esto que en los planes operativos sería recomendable incluir medidas que vayan a

perfeccionar la Administración Estatal y que formen parte de un plan consistente de transformación de la Administración para el desarrollo.

Los planes operativos pueden ser, entonces, elementos para la restructuración y refuerzo de los organismos operativos, llámense servicios centrales, descentralizados, municipales, empresas estatales, etc., ya que en ellos se pone el énfasis en las realizaciones.

Si bien es cierto que la participación del sector privado es más consistente en la preparación de planes de mediano plazo, se requiere para la planificación anual una participación organizada de los representantes de las unidades económicas del sector privado para posibilitar una acción ágil en situaciones coyunturales y la posibilidad de participación en el control y evaluación de los planes de mediano plazo.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION DE PROYECTOS EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

por la *División de Administración Pública
de las Naciones Unidas*^{*}

A. LOS PROYECTOS COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO Y DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

El mejoramiento de la administración de proyectos puede contribuir apreciablemente al proceso de desarrollo nacional, ya se consideren los proyectos como segmentos de un plan integrado de desarrollo económico y social, ya como esquemas aislados para alcanzar propósitos específicos.

Los proyectos del sector público son un elemento primordial de los programas de desarrollo nacional de muchos países. Pese a que son más frecuentes en actividades como construcción, transporte, industrias y desarrollo de recursos, se les utiliza en casi todos los sectores. Los proyectos pueden ser grandes o pequeños, de alcance limitado o amplio, con gran densidad de capital o con gran densidad de mano de obra; pueden estar orientados a la producción o a la solución de problemas, pueden afectar a un solo sector o a varios sectores. Sin embargo, todos tienen algunas características comunes, a saber: 1) hacer hincapié, no en metas remotas, sino en las más inmediatas, y tienen por fin reunir recursos y elaborar métodos para alcanzar metas determinadas; por definición, los proyectos están orientados a la acción; la sensación de urgencia frente a necesidades o problemas concretos o al aprovechamiento de oportunidades que se presentan en un momento dado, es lo que da impulso más vigoroso a los proyectos; 2) los proyectos son esencialmente no repetitivos; la médula del concepto de proyecto es su aplicación a las actividades no rutinarias de una organización o de un organismo de gobierno para darles relieve e intensificar la acción, y 3) aunque los objetivos y el *modus operandi* de los proyectos sean muy concretos, con frecuencia éstos suponen algún grado de incertidumbre. Al ejecutar un proyecto suele verse que las dimensiones técnicas, económicas y administrativas concebidas en un comienzo no son válidas ni adecuadas, y que, por lo tanto, deben revisarse para que los resultados del proyecto sean óptimos. Estas características hacen que los proyectos generalmente necesiten arreglos administrativos especiales para alcanzar sus objetivos específicos. Esos arreglos especiales pueden incluir la creación de nuevas estructuras orgánicas, nuevas combinaciones de organizaciones existentes

^{*} Documento ST/ECLA/Conf. 30/L.13.

y la reforma profunda de la organización y administración. Los proyectos suelen involucrar actividades distintas, pero interdependientes y con estrechas relaciones recíprocas, que deben llevarse a cabo para alcanzar los objetivos que dieron origen al proyecto. Para ello es preciso coordinar un gran número de elementos, lo que tal vez obligue a crear un nuevo nivel administrativo, o por lo menos, a asignar con claridad, dentro de la organización existente, la responsabilidad administrativa por la realización de las metas de cada proyecto.

El uso del concepto de proyecto en relación con el desarrollo origina características y problemas administrativos que no pueden considerarse en la forma de rutina. Se sabe que un gran número de obras públicas y proyectos industriales demoran más de lo previsto en construirse y alcanzar su plena producción, y que el costo generalmente excede en mucho a las estimaciones originales. Algunos proyectos ven disminuir su ritmo y nunca llegan a hacer el aporte previsto al desarrollo nacional. Con frecuencia, los proyectos en los campos social o administrativo se atascan, se desvanecen o tropiezan con diversos obstáculos. Las causas más frecuentes de tales fracasos son las deficiencias administrativas y los procedimientos rutinarios.

Este trabajo tiene por objeto señalar algunas de las principales características y necesidades de los proyectos de desarrollo, destacando los factores que afectan a su viabilidad, y su contribución al desarrollo nacional. Se trata de insistir en el papel del concepto de proyecto en la administración del desarrollo, en el marco de la planificación global del desarrollo, o bien en el marco de actividades específicas de desarrollo. Este documento es parte de la indagación en busca de mejores instrumentos para administrar el desarrollo nacional. Sin embargo, no se pretende enfrentar aquí el enfoque por proyectos con el enfoque global, pues los dos desempeñan un papel en el análisis de la administración del desarrollo. En efecto, la dicotomía entre ambos es más aparente que real, puesto que la principal diferencia entre ellos es de acento más que de enfoque. La importancia de los proyectos en el desarrollo nacional total varía de un país a otro. En muchos sólo se recurre a los proyectos con el fin de obtener ayuda y financiamiento externos, ya que la banca internacional los exige para considerar la posibilidad de préstamos. En la mayoría de los países, muchas de las actividades de desarrollo son parte de las tareas normales de organizaciones y organismos existentes, y sólo toman la forma de proyectos algunas actividades especiales de desarrollo. Sin embargo, en otros se realizan algunos grandes programas (reforma agraria y desarrollo agrícola, desarrollo industrial, etc.) sobre la base de proyectos con el fin de acrecentar su impacto y lograr mejores resultados.

En los análisis siguientes se usa el término "proyecto" como concepto genérico. No se intenta clasificar los proyectos en categorías ni señalar los requisitos administrativos especiales de diferentes tipos de proyectos, sino que, por el contrario, se hace hincapié en sus elementos administrativos comunes, sin considerar su tamaño, sector o naturaleza. Guar-

dando las diferencias, estos elementos administrativos deberían ser aplicables a todos los proyectos.

B. FASES DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO

Los proyectos de desarrollo tienen varias fases, que pueden definirse de modo general en la siguiente forma:

- a) Concepción;
- b) Formulación;
- c) Análisis y evaluación;
- d) Aprobación;
- e) Ejecución;
- f) Información y transmisión;
- g) Transición a la administración ordinaria (de la actividad en marcha);
- h) Evaluación de resultados.

Las distintas fases de los proyectos no son necesariamente sucesivas o separables. Dos o más de ellas pueden ser simultáneas y ejercer influencias recíprocas, como sucede en la mayoría de los casos. Sin embargo, para analizar la administración de los proyectos de desarrollo conviene discutirlos separadamente, para sacar a luz sus problemas institucionales y administrativos específicos. Algunos de los elementos administrativos e institucionales afectan a todas las fases de la administración de proyectos, pero otros afectan exclusivamente a una fase determinada. La programación cronológica de las distintas fases plantea problemas difíciles. Es posible que las diferentes fases de un proyecto deban encomendarse a distintas organizaciones, lo que obliga a distribuir tareas y adoptar disposiciones administrativas adecuadas para ejecutarlas, y a coordinar todas esas tareas para alcanzar los objetivos señalados. Por lo tanto, los aspectos administrativos de los proyectos de desarrollo pueden entenderse mejor analizándolos por fases en el marco del proyecto global.

1. *Concepción*

La mayoría de los proyectos nacen en dependencias u organizaciones existentes, incluido el organismo central de planificación. Aunque el impulso inicial de un proyecto provenga de fuentes externas, su ciclo de vida generalmente se iniciará cuando lo adopte alguna dependencia u organización. Las ideas de nuevos proyectos desde fuera de los organismos pueden ser generales o específicas, y pueden provenir de órganos legislativos, partidos y líderes políticos, instituciones especializadas y público en general. Normalmente, son las dependencias u organismos gubernamentales interesados en la materia (agricultura, salud, educación, industria u otras) los que recogen y elaboran esas ideas. En casos excepcionales, y en especial cuando la proposición afecta a muchas funciones de desarrollo, puede formarse un comité, comisión o grupo de trabajo especiales para considerarla y transformarla en un proyecto valioso para el desarrollo nacional.

Muchas organizaciones de los países en desarrollo todavía no están preparadas para generar sus propias ideas ni para elaborar sobre ideas externas de nuevos proyectos. Esto puede deberse a que las absorben demasiado sus tareas diarias o a que carecen de una orientación hacia el desarrollo. En todo caso, esto puede llevar a iniciar proyectos sin suficiente preparación, o a adoptar ideas de proyectos sin compararlas cuidadosamente con otras posibilidades de utilizar los mismos recursos. Tales proyectos pueden resultar viables y hacer una gran contribución al desarrollo nacional, pero también pueden desperdiciar esfuerzos y recursos. A veces ocurre que los recursos permanecen ociosos o no están disponibles por falta de proyectos bien concebidos.

El análisis de las prácticas de planificación en los países en vías de desarrollo ha mostrado la escasez de proyectos bien concebidos, que quizá ha sido una de las causas de las deficiencias en la ejecución de planes de desarrollo. En algunos países, los organismos de planificación han tratado de resolver este problema encargándose directamente de la iniciación y preparación de proyectos. Sin embargo, esta solución no siempre es adecuada, porque los organismos ejecutores pueden mostrarse reacios a apoyar proyectos que, en su opinión, les son impuestos.

La falta de proyectos bien concebidos dificulta también todo el proceso de planificación nacional. Sin proyectos, la planificación seguirá siendo demasiado general y agregativa como para poder verificar su validez y proporcionar una base concreta para aplicarla. El proceso nacional de planificación, por lo menos en términos ideales, implica decidir entre usos optativos de recursos para alcanzar objetivos deseados con el coeficiente más alto posible de costo-beneficio. La planificación económica agregativa y la programación económica son ejercicios básicos para este fin. Los proyectos de desarrollo pueden proporcionar la información necesaria para que esos ejercicios adquieran utilidad práctica. Según el *Manual de proyectos de desarrollo económico*, los proyectos constituyen "un eslabón en el proceso de aproximaciones sucesivas que implica la técnica de la programación y un elemento importante relacionado con los requisitos de flexibilidad y revisión continua del programa."¹ La planificación global necesariamente incluye algunas hipótesis burdas sobre los probables resultados. La formulación de proyectos puede proporcionar información que permita verificar las hipótesis, analizando la disponibilidad de los recursos que pueden usarse para fines específicos, así como la validez de los resultados previstos.

Es preciso tener presente que la formulación de proyectos es a menudo un ejercicio caro, especialmente si se refiere a las industrias de desarrollo de recursos y al transporte. Y también son caros los estudios preliminares de proyectos. De un lado, para que la planificación global se base en proyectos bien concebidos habrá que preparar un número de proyectos muy superior al que se incluirá en el plan de desarrollo. El número de variables y posibilidades en la utilización efectiva de recursos

¹ *Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/426/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 58.II.C.5), p. 11.

para el desarrollo nacional es tan grande, que la preparación de proyectos para permitir una selección puede transformarse, teóricamente, en un ejercicio sin fin. De otro lado, esta preparación da realismo y validez a la planificación nacional, y proporciona materiales para construir el edificio global. En esta etapa de la planificación se habrán terminado los estudios preliminares de algunos proyectos, pero muchos permanecerán en la etapa de la "idea", acompañada sólo de algunos comentarios técnicos.

La tarea de limitar el número de estudios preliminares que se necesitan en esta etapa puede realizarse estableciendo criterios bien definidos que regulen la preparación de proyectos sobre una base comparable, tanto en el mismo sector como en sectores distintos. En la práctica, los puntos siguientes ayudarán a limitar los estudios preliminares a un número razonable:

a) En la medida en que los países hayan estudiado sus recursos explotables y su medio, dispondrán de información sobre las principales posibilidades de utilizarlos para realizar sus ideales y aspiraciones nacionales;

b) En un sistema administrativo en marcha, la experiencia habrá indicado las variables de importancia que influyen en la planificación del desarrollo, así como los proyectos que podrían prepararse;

c) En esta etapa preliminar, no es necesario preparar proyectos detallados.

Se ha dicho ya que el costo de los estudios preliminares es alto, pero cabe mencionar también que los trabajos preliminares en proyectos que no se incluyen en el plan o no se aprueban para su ejecución no constituyen necesariamente una pérdida de tiempo y de recursos. Si el proyecto se rechaza por no ajustarse a las necesidades del desarrollo nacional, se habrá evitado una mala asignación de recursos. Si se le pospone por haber otros con más prioridad, tal vez sea útil posteriormente. La viabilidad de los proyectos no sólo debe determinarse en función del proyecto mismo, sino también en función de posibles usos optativos de los recursos. En otras palabras, los proyectos sólo son realmente aceptables desde el punto de vista económico si no existe otro proyecto más provechoso para alcanzar los mismos objetivos.

En algunos de los países industrializados, la concepción de proyectos se facilita por la existencia de departamentos de investigación y desarrollo en el sector público y en el privado. Tanto la investigación como el desarrollo son ahora actividades reconocidas de muchas industrias de esos países, y están transformándose en factores determinantes del valor de las acciones de las sociedades en las economías de libre empresa. Bajo distintos nombres, los departamentos de investigación y desarrollo se están convirtiendo también en elemento principal de los asuntos públicos no industriales. La necesidad de preparar dependencias gubernamentales para desempeñar estas funciones es muy marcada en los países en desarrollo que tratan de acelerar su avance económico y social a través del uso planificado de sus recursos.

La disponibilidad de proyectos bien concebidos y la iniciación simultánea de su formulación con la formulación de los planes aumentará su viabilidad. Al aprobarse un plan debería haber ya un número suficiente de proyectos preparados para la ejecución. Al respecto, cabe destacar que la relación entre la planificación y la ejecución no es de secuencia sino cíclica. Los proyectos son un eslabón del proceso de planificación del desarrollo, que incluye la formulación de planes y su realización. La relación entre la planificación global y los proyectos es un factor estratégico que no ha recibido la atención que merece, y que debe conocerse y reflejarse en la administración del desarrollo. Entre otras cosas esta relación subraya la naturaleza cooperativa de la planificación, en la que los organismos de planificación central y los organismos encargados de sectores, programas y proyectos específicos tienen que participar activamente. De esto se desprende la necesidad de crear capacidad de planificación y programación en las dependencias y organismos de gobierno. Las dependencias en las que recae el mayor peso de las actividades de desarrollo (por ejemplo, industria, transporte, agricultura, salud y educación) deben tener una organización y un personal técnico calificado capaces de identificar, evaluar y preparar proyectos viables, y de administrarlos con eficacia luego de su aprobación. No parece descaminado decir que tal vez parte de las deficiencias de los planes actuales nacen de un excesivo hincapié en los organismos de planificación central, y una atención suficiente a la planificación en las dependencias y al reconocimiento de la planificación como tarea esencial de la administración en todos los niveles.

2. *Formulación*

Una vez terminado el trabajo preliminar y aceptada una idea para un proyecto, se hace necesario expresarla con más detalles. En la etapa de concepción, el proyecto puede ser sólo una idea acompañada de estimaciones burdas o de estudios preliminares de su utilidad para satisfacer necesidades nacionales, así como de sus posibles costos y beneficios. En la etapa de formulación, el proyecto debe exponerse con más detalles y en términos más específicos, con el fin de que los organismos de decisión puedan evaluarlo y aprobarlo (o posponerlo o rechazarlo). La fase de formulación debe sentar las bases y trazar las líneas de todas las otras fases de la ejecución y administración del proyecto.

El contenido del *prospecto* o *proposición* del proyecto dependerá de las prácticas administrativas nacionales y de los procesos de planificación nacional y sectorial. Generalmente los que fijan las normas son los organismos centrales autorizados para aprobar los proyectos. En algunos casos, la exposición del proyecto puede incluir solamente los datos necesarios para evaluar sus méritos económicos. En otros, puede incluir la descripción técnica del proyecto. En esta etapa se efectúan estudios de viabilidad de proyectos técnicos como los de desarrollo de recursos, de industrias y de transporte. A veces, la exposición del proyecto dentro y fuera del sector. Ocasionalmente, en esta etapa la formulación de proyectos incluye una exposición de sus repercusiones presupuestarias, aunque

lo habitual parece ser dejar esto para la etapa de aprobación del proyecto. Generalmente, en la proposición no se consideran las necesidades administrativas para la ejecución del proyecto.

La formulación de proyectos y los estudios necesarios para prepararlos plantean varios problemas. Sería útil sistematizar esta experiencia. Algunos de los problemas administrativos más importantes giran alrededor del momento en que deben formularse diferentes aspectos del proyecto, el grado de detalle que debe proporcionarse sobre cada uno de ellos en un momento dado, el uso de firmas consultoras para la preparación de proyectos, y la participación en la fase preparatoria de quienes se encargarán luego de la administración de los proyectos.

El primer problema que se plantea en la fase de formulación es el de decidir el alcance que se le dará. La formulación completa del proyecto incluiría la preparación de un prospecto detallado en el que se expondrían los aspectos económicos, técnicos, financieros, orgánicos y administrativos. Este prospecto delinearía las diferentes actividades necesarias para ejecutar el proyecto, así como los plazos requeridos; para ello habría que identificar y tener en cuenta las interdependencias temporales. Otro procedimiento sería el de ir exponiendo los diferentes aspectos del proyecto a medida que se vaya necesitando. Por ejemplo, para presentar el proyecto ante el organismo planificador, podrían exponerse solamente sus aspectos económicos. Una vez aprobado por este organismo, se prepararía el proyecto para su consideración desde el punto de vista presupuestario. En seguida vendría la preparación técnica del proyecto, y terminadas estas etapas, se considerarían las necesidades administrativas para su realización. Los partidarios de este método estiman que, de postergarse la preparación del proyecto hasta contar con todas las informaciones pertinentes, su aprobación y ejecución sufrirían grandes demoras. A esto se opone el argumento de que la formulación completa, que obliga a preparar información sobre todos los aspectos de un proyecto en forma simultánea e integrada, toma algún tiempo al comienzo, pero reduce las demoras en las fases siguientes, permite aprovechar mejor los recursos escasos y disminuye el peligro de errores.

Parte del problema reside en la forma que se da al prospecto. Con frecuencia la información sobre un proyecto se prepara y presenta para un fin específico y sólo abarca determinados aspectos, de modo que no puede utilizarse en otras etapas sin darle nueva forma y complementarla con otros datos. Lo ideal sería que la presentación del proyecto sirva a los planificadores económicos, técnicos y del medio físico y también a los administradores y directores de presupuesto. Por lo tanto, es preciso encontrar una forma de presentación cuya utilidad sea múltiple, o que, por lo menos, permita utilizar las informaciones disponibles en operaciones subsiguientes.

La tarea inicial de formular el proyecto está estrechamente vinculada a la fase de concepción y generalmente se encomienda a alguna dependencia del gobierno. Esta debe informar sobre la ubicación, costo, plazo de construcción, y necesidades de mano de obra y materiales, así como

sobre la financiación del proyecto. Sobre la base de estos datos se deciden los estudios especiales que habrán de emprenderse en conexión con el proyecto propuesto y se considera la conveniencia de asignar personal o contratar consultores para la preparación de los estudios de factibilidad. Teniendo en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y el personal calificado con que cuenta, el gobierno puede estimar necesario contratar firmas consultoras especializadas en la formulación de proyectos. Para facilitar el trabajo inicial que deberán realizar las dependencias gubernamentales y la supervisión que deberán ejercer sobre la formulación de proyectos que harán las firmas consultoras, estas dependencias deberán tener personal calificado para desempeñar estas tareas. El uso de firmas consultoras para preparar algunos proyectos muy técnicos tal vez siga siendo inevitable por largo tiempo, de modo que es preciso crear en los departamentos de gobierno la capacidad administrativa necesaria para tratar con esas firmas y supervisar su trabajo.

Los aspectos administrativos del proyecto, como se dijo antes, generalmente no se consideran en la etapa de formulación, en parte por el predominio de las consideraciones de factibilidad económica y técnica, y en parte por la falta de estimaciones de los factores administrativos. Para preparar la ejecución de un proyecto es preciso tomar muchas disposiciones administrativas. Habrá que decidir si el proyecto será ejecutado por alguna de las organizaciones gubernamentales existentes o si se creará un nuevo organismo. ¿Qué tipo de medidas o reformas administrativas habrá que establecer para asegurar el éxito de un proyecto si ha de ser ejecutado por un organismo existente? Habrá que decidir también si dentro del organismo existente se creará para este trabajo un grupo especial o una unidad especial de personal bajo la dirección de un administrador del proyecto, y de hacerlo, si esos funcionarios se regirán por las mismas normas que el resto del personal, o por normas especiales. ¿Qué tipo de organización se deberá crear si se resuelve encomendar el proyecto a un organismo nuevo? Habrá que decidir respecto a la categoría y cantidad de personal necesario, su disponibilidad y forma de contratación, la capacitación en especialidades escasas y todas las materias relacionadas con la administración de personal. La capacitación es un factor de importancia y debe incluirse en la formulación de proyectos, especialmente en proyectos grandes que ocuparán mucho personal científico, técnico y administrativo calificado. El análisis oportuno de las necesidades de mano de obra permitiría tomar disposiciones para capacitar el personal necesario. La ejecución de proyectos de mucha especialización técnica podría contratarse con firmas competentes.

También se plantean problemas administrativos de importancia en la programación cronológica de las actividades del proyecto, el abastecimiento de insumos, la coordinación con otras actividades conexas y el establecimiento de un sistema de revisión y evaluación de la marcha de los trabajos. Cuando el producto de un proyecto ha de ser el insumo de otro, habrá que programar las actividades coordinadamente para

evitar el derroche de esfuerzos y recursos. Una planificación cuidadosa de estos aspectos no sólo eliminará demoras sino que permitirá aprovechar con eficiencia los recursos escasos.

Los estudios de factibilidad en la esfera de la industria, el desarrollo de recursos y el transporte, que a menudo se encomiendan a firmas consultoras, generalmente se refieren sólo a la factibilidad técnica y económica. Ha llegado el momento de considerar en ellos la factibilidad administrativa, y de examinar los problemas de administración que se han expuesto, incluida la disponibilidad de personal técnico y administrativo.

Los proyectos suelen ser formulados por un organismo y ejecutados por otro, especialmente cuando la formulación se encarga a una firma consultora. En estos casos, convendría que el organismo ejecutor del proyecto participe también en su formulación. Algunas organizaciones acostumbran nombrar un administrador del proyecto, que participa tanto en su formulación como en su ejecución; ésto permite, de una parte, que el administrador exponga desde el comienzo consideraciones relativas a la ejecución, y de otra, que comprenda mejor los múltiples aspectos del proyecto.

Los interrogantes planteados lo son sólo a título ilustrativo. Lo que debe subrayarse es que los aspectos administrativos del proyecto deben ser parte integral de su formulación. Iniciar en esta etapa la consideración de los aspectos administrativos permitiría analizar y evaluar disposiciones optativas sobre la administración del proyecto y haría que la acción administrativa cristalizara en cuanto el proyecto estuviese preparado para entrar en la fase de ejecución.

3. *Análisis y evaluación*

Esta es una de las fases más discutidas de la administración de proyectos. La disciplina económica ha aportado mucho a la metodología del análisis y la evaluación. El análisis de insumo-producto, los coeficientes de costo-beneficio y los estudios de mercado son ahora instrumentos reconocidos de la gestión administrativa. En realidad, el concepto de proyecto ha sido analizado y discutido por los economistas más que por cualquier otro grupo, lo que ha llevado inevitablemente a darle una definición económica. Según esa definición, el concepto de proyecto se aplica a las proposiciones de inversión de capital y a su análisis económico con el fin de elegir entre ellas. El *Manual de proyectos de desarrollo económico*, por ejemplo, define los proyectos como "el conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que se derivan de asignar ciertos recursos de un país para la producción de determinados bienes o servicios".²

Desde el punto de vista de la planificación global, esta definición parece lógica. Por otra parte, la mayoría de los principales proyectos reciben ayuda financiera y préstamos de instituciones crediticias internas

² *Ibid.*, p. 3.

o externas; los bancos (nacionales e internacionales) y la mayoría de los organismos que prestan ayuda normalmente prefieren financiar proyectos concretos, de modo que la posibilidad de obtener financiamiento se convierte en una consideración primordial del análisis. La evaluación de proyectos para determinar sus posibilidades de obtenerlo tal vez incluya algunas consideraciones sobre su administración, pero rara vez comprende todos los problemas administrativos.

En nuestra opinión, el análisis y la evaluación de proyectos desde el punto de vista económico y técnico son de importancia esencial al suministrar las bases para la asignación de recursos, pero el aspecto administrativo tiene igual importancia. Puesto que los estudios globales de factibilidad de un proyecto generalmente no incluyen estudios de factibilidad administrativa, los encargados de analizar y evaluar el proyecto que se presenta para su aprobación deben insistir en que se les informe de todos los factores administrativos pertinentes. Cabe señalar que las disposiciones administrativas propuestas para ejecutar un proyecto no sólo influirán en los resultados del proyecto mismo, sino también en todo el sistema administrativo.³

Los organismos de ayuda o los bancos suelen estipular requisitos administrativos generales para considerar el financiamiento de un proyecto. Lo mismo pueden hacer los gobiernos cuando financian proyectos gubernamentales de nivel más bajo, de empresas públicas o de organizaciones autónomas. Con frecuencia esas condiciones tienen por objeto resguardar el capital de las instituciones de préstamo y no siempre toman en cuenta los aspectos administrativos más amplios de la ejecución de proyectos.

Parece muy necesario estudiar y analizar los factores administrativos que influyen en el resultado de la administración de proyectos, y también los efectos de esos factores en el rendimiento administrativo general del país. Esto permitiría orientar respecto a los requisitos administrativos que deberá cumplir un proyecto y que contribuirán a mejorar la administración en general, o que, por lo menos, evitarán efectos perjudiciales.

Las disposiciones orgánicas para la ejecución de un proyecto originan uno de los problemas administrativos principales. Existe una tendencia general a crear organizaciones especiales para la administración de proyectos, lo que no es de extrañar, por cuanto, como se dijo antes, el propósito de los proyectos es alcanzar objetivos específicos. La creación de tales organizaciones puede ser inevitable si faltan entidades capaces de realizar esa tarea, o si las organizaciones existentes no tienen capacidad para hacerlo, a menos que dentro de ellas se cree un grupo especial de trabajo o una unidad especial. Otro gran problema administrativo se refiere al personal; la disponibilidad de personal idóneo suele determinar el éxito o fracaso de un proyecto.

Los problemas administrativos que surgen en los proyectos deben con-

³ Es preciso considerar cuidadosamente los efectos de la administración de proyectos en el medio administrativo general.

siderarse en relación con las condiciones administrativas generales. Si no se analizan los efectos administrativos del proyecto en los problemas y necesidades globales de la administración, se corre el peligro de desarticular los recursos administrativos y de asignarlos de manera dispareja a los distintos sectores. Por su naturaleza, los proyectos tal vez obtengan preferencia, restando así personal calificado y liderazgo administrativo al resto de la administración. Una situación de esta índole podría terminar perjudicando al propio proyecto. De otro lado, a veces la administración del proyecto puede servir como "isla de excelencia" que irradie influencia bienhechora y genere reformas administrativas generales. No es posible generalizar al respecto, excepto para decir que estos factores deben tomarse en cuenta en el análisis.

Evaluar y analizar proyectos es un trabajo especializado, especialmente en el campo de la industria, el aprovechamiento de recursos naturales y las obras públicas de gran envergadura. Para analizar y evaluar este tipo de proyectos se necesitan administradores, economistas, ingenieros y otros especialistas muy calificados. Comúnmente, las organizaciones actuales no están en condiciones de proporcionar todos estos técnicos para evaluar el proyecto, de modo que urge crear organizaciones y capacitar personal para desempeñar estas importantes funciones.

4. Aprobación

Todo anteproyecto debe ser aprobado por la autoridad o autoridades competentes antes de iniciar su ejecución. A veces es necesario obtener la aprobación de varios organismos (como dependencias administrativas interesadas en la actividad a la que afecta el proyecto, el organismo de planificación, autoridades de presupuesto, el gabinete u otro órgano ejecutivo similar, y los órganos legislativos). También suele suceder que las diferentes fases del proyecto deban hacerse aprobar en relación con diferentes procesos globales de la administración. Por ejemplo, los proyectos aprobados en principio como parte de la formulación de un plan nacional o sectorial tal vez deban ser aprobados posteriormente para su inclusión en el plan de desarrollo anual y en el presupuesto anual. Asimismo, los aspectos jurídicos, financieros, técnicos y administrativos de los proyectos tal vez necesiten la aprobación de los organismos pertinentes interesados, ya sea en conjunto o separadamente. Como los proyectos de desarrollo suelen incluir inversiones de capital, distribución de divisas y uso de recursos escasos, también deben aprobarlos las organizaciones encargadas de estas materias.

En principio, las fases previas a la aprobación del proyecto deberían generar información adecuada para obtener la sanción de las distintas autoridades. En la práctica, la preparación de proyectos deja mucho que desear desde el punto de vista de las autoridades facultadas para aprobarlos. Algunos países no permiten incluir nuevos esquemas en sus planes y presupuestos anuales, a menos que estén elaborados en todos sus detalles y haya seguridad razonable de disponer de los recursos necesarios para terminarlos en los plazos previstos.

La aprobación de un nuevo proyecto debe depender no sólo de su preparación adecuada en las fases iniciales, sino también de sus méritos comparativos frente a otras posibilidades optativas. El proyecto propuesto debe juzgarse considerando si ofrece las mejores posibilidades de aprovechamiento de recursos escasos. Una de las principales deficiencias del enfoque por proyectos reside precisamente en que puede limitar el alcance de estas comparaciones al tener presente sólo una o pocas posibilidades optativas.

La mejor prueba de la validez del proceso de aprobación está en que haga posible una selección "racional" entre opciones satisfactorias. Por desgracia, en muchos casos el proceso de aprobación se ve minado por el tira y afloja de los organismos que inician el proyecto y de los que lo aprueban. En esos casos, las relaciones entre las dependencias, ministerios u organismos que preparan proyectos y las autoridades que los aprueban y los organismos centrales de planificación quizá no sean muy distintas de la relación tradicional entre la tesorería o el departamento de finanzas y las demás dependencias del gobierno.

En los primeros planes de desarrollo de muchos países se observa una decidida preferencia por los proyectos de sustitución de importaciones, así como por proyectos marcadamente efectistas. Entre otras cosas, esta preferencia refleja las deficiencias de la organización y del proceso de identificación y análisis de las opciones. Los proyectos basados en la exportación necesitan un mayor insumo de estudios de mercado, y lo mismo sucede con los proyectos que se basan en la ampliación de la demanda interna. Asimismo, los proyectos que se apoyan en las ventajas comparativas de la dotación de recursos necesitan un estudio adecuado de la maquinaria. Estas deficiencias en los mecanismos para buscar nuevas oportunidades de inversión limita las opciones; los proyectos de sustitución de las importaciones y los proyectos estratégicos desde el punto de vista político suelen no encontrar auténtica competencia en proyectos "económicos" bien concebidos.

Sometidas a múltiples presiones para acelerar su acción, las autoridades que aprueban proyectos a menudo deben tomar decisiones apresuradas. Generalmente se acepta el segundo o tercero de los mejores conjuntos optativos de proyectos. Al mismo tiempo, el organismo de planificación central o de presupuestos quizá halle que, desde el punto de vista político, es difícil poner en tela de juicio los beneficios para el desarrollo del conjunto de proyectos presentados por algún ministerio o dependencia gubernamental. Las muchas tensiones que se observan entre los organismos centrales y los ministerios o dependencias confirman lo delicado de estos problemas.

El proceso de aprobación que se examina en los párrafos anteriores puede mejorar considerablemente articulando las operaciones para alcanzar las distintas metas nacionales. Esta tarea no es fácil, en especial porque a veces existen metas contrapuestas que es necesario conciliar. No obstante, la exposición clara de los criterios para seleccionar proyectos mejorará apreciablemente el proceso de aprobación, por lo menos para los proyectos más grandes.

En cuanto al procedimiento, conviene organizar el proceso de aprobación de modo que requiera el mínimo de tiempo, pero sin sacrificar la consideración detenida de todos los aspectos por los organismos de aprobación. En muchos países ha resultado útil la designación de grupos de trabajo integrados por representantes de todas las dependencias que participan en las distintas fases del proyecto y de las que deben dar la aprobación. Generalmente, el organismo de planificación actúa como secretaria del grupo de trabajo. El examen de los anteproyectos por el grupo de trabajo abrevia el plazo de aprobación por la rama ejecutiva del gobierno, y permite que los participantes ventilen sus dudas y comprendan mejor sus respectivas posiciones.

Otro problema de importancia en el proceso de aprobación es la mayor o menor profundidad con que deben examinar el proyecto los organismos de aprobación, y en especial, las autoridades de presupuestos. Con el fin de establecer las responsabilidades financieras, el ministro de hacienda puede estimar necesario estudiar cada detalle del proyecto. Este escrutinio, que se haría básicamente en términos financieros, abarcaría también a los aspectos administrativos del proyecto, ya que las consideraciones técnicas, financieras y administrativas no pueden separarse totalmente.

La administración financiera ha experimentado reformas en muchos países. Con esas reformas se pretende mejorar el control financiero, de una parte, y dar la debida flexibilidad a la administración, de otra. Muchos países recurrieron de partida al expediente de entregar la administración de los proyectos principales a empresas públicas o autoridades especiales. En la mayoría de los casos, la creación de esas entidades fue resultado tanto de la naturaleza especializada de los proyectos como del deseo de escapar a los controles tradicionales de los ministerios de hacienda. No puede decirse que este procedimiento haya sido un éxito.

Algunos de los problemas señalados pueden resolverse adoptando los presupuestos por programas. Por diversas razones, quizá este tipo de presupuestos no pueda aplicarse a la totalidad de las operaciones gubernamentales, pero es aplicable a la mayoría de los proyectos. La adopción de los presupuestos por programas puede facilitar el proceso de aprobación presupuestaria al hacer hincapié en los gastos en función de los resultados y al permitir el uso flexible del presupuesto como herramienta administrativa.

5. *Ejecución*

En secciones anteriores, especialmente en las que tratan de la formulación, evaluación y análisis, se señalaron algunos de los factores administrativos que influyen en la ejecución de proyectos. Sin pormenorizar respecto a la ejecución, este examen se limitará a algunos problemas administrativos de importancia que merecen considerarse especialmente, con el fin de que los proyectos puedan ejecutarse con rapidez y eficiencia. Esta rapidez y eficiencia son precisamente el criterio básico para orientar las disposiciones administrativas.

El problema principal se refiere a la organización que ejecutará el proyecto, que puede ser *a*) una organización existente sin una unidad especial dedicada al proyecto; *b*) una nueva unidad especial creada en una organización existente; *c*) un nuevo organismo gubernamental, o *d*) contratistas. A veces habrá que dividir el proyecto para su ejecución entre organismos gubernamentales antiguos o nuevos y contratistas. Estos arreglos dependerán en parte de la naturaleza del proyecto, y en parte del mecanismo administrativo existente (disponibilidad de personal y grado de eficiencia de las organizaciones existentes). Todas las modalidades de ejecución presentan algunos elementos comunes en cuanto a la administración global del proyecto, pero cada una de ellas plantea distintos problemas.

Si el trabajo se entrega a contratistas, las dependencias gubernamentales correspondientes deberán establecer y administrar un sistema de contrataciones. El uso de contratos es muy frecuente en los programas industriales y de obras públicas de los países con economía mixta. La administración de contratos es un tema técnico muy complejo. Ciertos países en vías de desarrollo pueden haberla empleado para algunos fines, pero la magnitud y complejidad actual de los proyectos de desarrollo exige simplificar los procedimientos de contratación y fortalecer en las dependencias gubernamentales la capacidad de administrar con eficacia un sistema de contratos para ejecutar proyectos de gran envergadura.

Si se decide encomendar el proyecto a un organismo gubernamental nuevo, habrá que determinar el tipo de organismo que deberá crearse, el grado de autonomía que deberá dársele, el grado de independencia con respecto a las prácticas generales del gobierno que tendrá en sus arreglos administrativos y de personal, y las medidas necesarias para establecer responsabilidades. A menudo la administración de proyectos industriales y otros proyectos productivos se encomienda a empresas públicas. Los problemas vinculados a la organización y administración de las empresas públicas se han examinado en algunas publicaciones de las Naciones Unidas.⁴

Si el proyecto ha de ser administrado por un organismo gubernamental (en especial conforme a los puntos *b*) y *c*) antes anotados, habrá que tomar medidas para establecer la organización, esbozar los procedimientos operativos, contratar personal e iniciarlo en los distintos cargos, y programar las actividades necesarias para ejecutar el proyecto. Las leyes o decretos ejecutivos que autorizan o aprueban el proyecto proporcionan un marco global para la mayoría de estas actividades. Dentro de estas limitaciones, el establecimiento de la organización es la etapa más crítica en la marcha de los proyectos. La transición de las mesas de dibujo a la acción será más fácil si en las fases preparatorias se consideran y

⁴ Véase especialmente *Report of the United Nations Seminar on Organization and Management of Public Enterprises (ST/TAO/M/35)*, *Administration of public enterprises — Selected papers (ST/TAO/M/36)* y *Role of public enterprises in plan formulation and plan implementation in centrally planned economies (ST/TAO/M/37)*.

prevén adecuadamente los factores administrativos. De no hacerse así, habrá muchas dificultades para establecer la organización que realizará el proyecto, en especial si para ello se decide crear una nueva organización, en lugar de servirse de alguna existente.

La designación de un administrador del proyecto es el primer paso para crear una nueva organización o utilizar una existente. Designar de partida a un administrador del proyecto, como se indicó al hablar de la formulación, contribuye mucho al éxito del proceso de crear la organización adecuada. Pudiendo prever las necesidades reales del proyecto y con tiempo para trazar planes y atraer al personal superior, el administrador de proyectos debería estar en condiciones de establecer la organización para llevar a cabo el proyecto en cuanto éste sea aprobado. Aquí adquiere gran importancia la selección y contratación de personal. Ante todo, debe resolverse si esta tarea se encomendará a un organismo central de personal. Como el administrador del proyecto será responsable de sus resultados, es justo que tenga autoridad para formar su propio equipo administrativo, sin apartarse de las normas generales establecidas por el gobierno. Si la selección la hace un organismo central de personal, el administrador debe, por lo menos, participar en la de su equipo. (Actualmente, se acostumbra designar a un técnico o a un ingeniero como administrador de proyectos técnicos o de ingeniería. Los administradores que sólo tienen experiencia técnica bien pueden carecer de la capacidad administrativa para dirigir adecuadamente un proyecto. Y aun teniendo esa experiencia, pueden carecer de la preparación y actitud apropiadas para realizar un proyecto con rapidez y eficiencia. Sería muy útil por lo tanto, que todos los administradores de proyectos estuviesen capacitados en técnicas administrativas. Cabe señalar al respecto que los administradores de proyectos deben ser personas dinámicas, orientadas al desarrollo y capaces de lograr que las cosas se hagan con rapidez y eficiencia.)

La primera tarea del equipo administrativo es la de preparar un plan detallado de organización y administración, que incluya lo siguiente: programación cronológica, presupuestos, contratación de personal, evaluación constante, información, planificación para encarar contingencias y la etapa final de transición. La mayoría de los problemas que se plantean en la ejecución de un proyecto se deben a deficiencias de los planes iniciales. En muchos casos se ha descubierto que los atrasos en los trabajos se deben a la falta de una subdivisión detallada y realista de las actividades necesarias para realizar el proyecto, a no haberse fijado plazos realistas y a no haberse determinado la trayectoria crítica para la ejecución del proyecto.

Algunas de las técnicas administrativas se prestan mucho para la administración de proyectos y pueden aplicarse fácilmente para remediar las deficiencias mencionadas. Entre éstos cabe mencionar el análisis reticular (*network analysis*).⁵ Este análisis y sus diferentes variaciones, como el método de trayectoria crítica (CPM) y las técnicas de revisión

⁵ Véase la definición en el párrafo siguiente.

y evaluación de programas (PERT),⁶ han sido muy útiles para la programación cronológica y la administración de proyectos en los países industrializados, y tienen grandes posibilidades de aplicación en los países en vías de desarrollo. Su uso no depende necesariamente de la disponibilidad de calculadoras electrónicas (computadores), como parece creerse, pues los principios básicos del análisis reticular pueden aplicarse a la administración sin ayuda de computadores.

El análisis reticular puede describirse como el plano de trabajo para la administración de un proyecto. Dicho simplemente, el análisis reticular consiste en subdividir el proyecto en sus actividades y funciones, estudiando sus relaciones recíprocas, mostrando la causalidad de cada actividad y función y fijando un plazo a cada una de ellas, con el fin de terminar el proyecto en la fecha estipulada. No es necesario hacer un análisis reticular completo, hasta en sus menores detalles, del proyecto en su conjunto. En realidad, se puede establecer una escala jerárquica de sistemas conforme al nivel administrativo. La esfera administrativa más alta puede emplear análisis reticulares basados en grandes categorías. El nivel administrativo inmediatamente inferior puede preparar análisis reticulares más detallados de sus respectivas actividades, y así sucesivamente a medida que se desciende en la línea jerárquica.

Durante la realización de los proyectos de desarrollo es preciso encarar frecuentes demoras y estrangulamientos. En general, los costos reales (en especial los sociales) de los frecuentes atrasos no se consideran o se consideran poco. Comúnmente, el examen de estas demoras tiene por objeto determinar culpas y fijar responsabilidades, y a ellos se responde casi siempre echando la culpa a otros, adoptando actitudes defensivas y buscando explicaciones justificativas.

De los proyectos realizados por muchas de las organizaciones existentes, algunos han ido mal sólo porque en su realización intervienen muchas dependencias gubernamentales. Habitualmente, la responsabilidad global por tales proyectos recae en un solo ministerio. Sin embargo, a veces esto causa resistencias o debilita la cooperación de otros ministerios. Cualquiera sea la situación del nuevo proyecto, la falta de coordinación y cooperación puede aislarlo de los servicios auxiliares de los ministerios u organismos interesados. En situaciones como ésta ha dado buenos resultados el uso ocasional de personal interdepartamental.

Además de los factores que derivan de las relaciones entre dependencias y organismos, en la administración de proyectos influye el medio

⁶ Tanto el CPM como las PERT hacen hincapié en el funcionamiento eficiente y en las dimensiones temporales de los proyectos. En su forma más simple, las PERT consideran los proyectos como sistemas totales y establecen un programa cronológico para sus diversas etapas, ejerciendo al mismo tiempo un control administrativo, principalmente a través de informes sobre el avance de los trabajos. El CPM es básicamente una técnica para reducir el plazo de realización de los proyectos. Dividiendo el proyecto en las actividades necesarias para su realización y determinando su secuencia cronológica, se pueden aislar las actividades más críticas del proyecto y programar una trayectoria crítica para su ejecución. La planificación reticular proporciona la base para las PERT y el CPM. En cierto modo, estas técnicas han emanado del gráfico de Gant.

administrativo, político y social por cuanto, por un lado, el proyecto debe extraer sus insumos de ese medio, y por el otro debe entregar un producto que ese medio considere aceptable. El medio administrativo de un proyecto (es decir, las prácticas nacionales en materia de legislación, administración, presupuesto y personal) tienen influjo directo en sus resultados. En la administración de proyectos, el espíritu de iniciativa y el liderazgo pueden resolver algunos de los problemas que crea el marco administrativo, pero éste siempre influirá en los resultados. Puesto que el medio influye inevitablemente en la administración de proyectos, es preciso considerar los factores ambientales al planificar la realización de los proyectos.

6. Información y transmisión

Es indispensable establecer un sistema de información y transmisión para realizar con éxito un proyecto y permitir su control por niveles administrativos más altos, que a su vez quizá tengan que informar a órganos legislativos. El sistema de información debe servir varios propósitos, y lo que es aún más importante, es preciso transmitir la información con el fin de que se apliquen las medidas correctivas necesarias durante la realización del proyecto. La corriente de comunicaciones a través de la organización proporciona una base para tomar decisiones administrativas y para determinar las operaciones. Se necesitan informes para delimitar responsabilidades de los diferentes niveles por los activos y por los resultados. Los ministerios de presupuestos necesitan conocer los niveles de gastos para asegurarse de que no pasen de los límites aprobados. Los ministerios técnicos, los economistas y los planificadores necesitan datos sobre el proyecto para control, análisis económicos y planificación futura. Los líderes legislativos y políticos tal vez soliciten informes en cumplimiento de sus respectivas funciones como guardianes del interés público.

La estructura orgánica y el uso de técnicas de administración, como la planificación reticular, determinarán en parte el sistema de información pero no darán nacimiento automáticamente a un sistema de información que se adapte a todos los fines. Para establecer un sistema de esa índole habría que estudiar detenidamente la manera de convertirlo en un instrumento administrativo útil y de hacer que genere la información que necesitan otras partes interesadas.

Tradicionalmente, la mayoría de los informes en las dependencias gubernamentales han respondido a exigencias legales, presupuestarias o contables. Tales informes tienen importancia para los proyectos, pero no bastan por sí solos. Todo sistema eficiente de información debe tomar en cuenta diversas consideraciones administrativas, entre ellas las siguientes:

- a) El sistema debe generar información oportuna y que pueda utilizarse para tomar decisiones;
- b) Debe establecer responsabilidades financieras y de rendimiento;

c) Debe presentar la información en forma que permita utilizarla para más de un propósito;

d) Debe proporcionar a cada nivel la información que necesita.

Se puede abusar del sistema de información exigiendo informaciones con excesiva frecuencia, lo que obliga al operativo a dedicar gran parte de su tiempo a preparar tales informes. Los órganos legislativos, organismos de planificación, ministerios de presupuesto, oficinas de estadística, institutos de investigación, bancos centrales, ministerios del trabajo, así como los organismos de ayuda y financiamiento, suelen solicitar informes periódicos separados. Con frecuencia esos informes se duplican, sin proporcionar toda la información necesaria. El análisis constante de los procedimientos de información y la coordinación de las necesidades de información de los distintos organismos puede simplificar el sistema y contribuir a aprovecharlo mejor.

Cabe mencionar especialmente una de las técnicas de información para fines administrativos: el establecimiento de una sala de control central que pueda utilizarse para los distintos proyectos y para programas más amplios. En la sala se muestra visualmente el programa cronológico y la magnitud de las actividades del proyecto. Se indican las necesidades y su distribución cronológica, la disponibilidad prevista de insumos, la tasa prevista de utilización de los insumos, y las metas fijadas. Contra este fondo se muestra el avance real, sobre la base de los informes del personal operativo. Si estas salas se mantienen al día, permiten que los administradores identifiquen los problemas y tomen disposiciones para solucionarlos. La concepción y uso de un sistema de información combinado con la sala de control central será útil para la administración y la delimitación de responsabilidades.

7. Transición a una administración normal

Algunos proyectos, en su mayoría pertenecientes a la esfera de la industria y el desarrollo de recursos (y especialmente los que toman la forma de empresas públicas), podrán seguir funcionando como organizaciones independientes. Otros proyectos, en cambio, una vez concluidos, deben integrarse al sistema administrativo ordinario. En ambos casos, la transición del proyecto o de la fase de organización institucional a la de funcionamiento normal supone modificaciones importantes y requiere especial consideración. Sin embargo, en la práctica suelen omitirse las disposiciones para facilitarla. Como no puede efectuarse automáticamente, hay que planearla en forma sistemática para proteger la inversión y asegurar su rentabilidad. Algunos de los problemas que surgen en esta fase de la administración de proyectos derivan de la necesidad de efectuar modificaciones orgánicas y de procedimientos, de redistribuir personal, de deshacerse de activos superfluos, del diseño e instalación de sistemas operativos, de eliminar deficiencias en las operaciones y de proporcionar servicios de conservación.

A menudo la terminación de un proyecto hace necesario dismantelar la organización que lo llevó a cabo y transferir la administración del

proyecto a alguna organización de creación anterior o reciente. Los proyectos fructíferos crean activos como presas, centrales eléctricas, instalaciones industriales, obras de riego o carreteras. Para conservar y usar esos activos tal vez se necesiten organizaciones distintas de las que les dieron nacimiento. En muchos casos es preciso crear todo un sistema de nuevas organizaciones para explotar plenamente los activos aportados por el proyecto.

Con el desmantelamiento de la organización anterior y la creación de una o varias organizaciones nuevas sobrará mucho del personal del proyecto, y es probable que se necesite personal capacitado en otras técnicas. Sin embargo, el personal que realizó el proyecto representa una gran reserva de personas capacitadas que no debe desperdiciarse. Habrá que planificar la redistribución de ese personal, asignándolo a otros proyectos o preparándolo para otras tareas. Al mismo tiempo, habrá que ocuparse de contratar, preparar e iniciar al personal que administrará las nuevas instalaciones.

La terminación del proyecto también dejará algunos activos ociosos. De ellos los más tangibles suelen ser la maquinaria y el equipo de construcción. Si no se decide de inmediato el destino que se les dará, pueden quedar olvidados y deteriorarse por falta de atención adecuada. Algunos países reúnen toda esa maquinaria en centros que, entre otras cosas, se hacen cargo de ella y la utilizan en otros proyectos.

La administración de un proyecto recientemente terminado obliga a utilizar una gran variedad de sistemas operativos. Si los aspectos técnicos del proyecto van a ser administrados por una organización preexistente, cuyas actividades son de la misma índole, se aplicarán o adaptarán los sistemas y procedimientos operativos regulares. Sin embargo, aun en estos casos el aumento del volumen de actividades de la organización tal vez obligue a reforzar su capacidad administrativa. En otros casos será necesario formular y aplicar sistemas nuevos, sobre todo cuando se trate de empresas públicas. Habrá que definir las relaciones entre las empresas y las autoridades gubernamentales, así como tomar medidas que permitan a la empresa funcionar eficientemente dentro del marco de la contabilidad pública. Será necesario diseñar sistemas para funciones tales como la adquisición de materiales y elementos importados, la administración y el control de los inventarios, la implantación de programas de producción, la determinación de los precios de las mercaderías y servicios, la observancia de las normas de calidad, el control de costos y la administración de las relaciones laborales. Estas y otras funciones conexas no figuran normalmente entre las actividades rutinarias de las oficinas gubernamentales y suelen descuidarse, con serias consecuencias, en las empresas públicas.

Cuando un proyecto terminado entra en funcionamiento, suelen descubrirse algunas deficiencias en los equipos, que es necesario eliminar. También puede ocurrir que, por circunstancias imprevistas, sea necesario efectuar algunos ajustes para hacer uso óptimo de los equipos en el proyecto. Si para hacer frente a estas contingencias es preciso recurrir a

procedimientos complicados (por ejemplo, obtener autorización de distintos organismos), la puesta en marcha del proyecto puede retrasarse considerablemente. Dar solución expedita a tales contingencias debe ser parte integral de la etapa de ejecución del proyecto, con el fin de evitar dificultades posteriores.

De la corta experiencia en administración de proyectos dentro del marco de la planificación del desarrollo se desprende también que a veces las autoridades encargadas de realizar proyectos no toman disposiciones para la conservación de los activos después de su creación. Esto puede suceder con más frecuencia con respecto a edificios y otras obras públicas en sectores como salud, educación y recreación. La falta de disposiciones para mantener esos bienes puede hacer que se deprecien con rapidez. Al mismo tiempo, esta falta quizá indique deficiencias en las estimaciones financieras que se usaron para la planificación inicial, por haberse omitido en ellas los costos de conservación, que pueden constituir una proporción apreciable de la inversión real.

8. *Evaluación de resultados*

Es indispensable evaluar los resultados de los proyectos para aprovechar plenamente la experiencia adquirida. Por ejemplo, investigaciones empíricas efectuadas en algunos países han revelado una modalidad uniforme de errores de sobrestimación y subestimación de los costos y beneficios posteriores a la etapa de ejecución, comparados con las estimaciones previas a esta etapa. Con el fin de hacer esta comparación durante un período de ejecución de cinco años, se estudió un corte transversal de los proyectos de desarrollo industrial de un país. Los resultados de este estudio muestran una tendencia a sobrestimar la contribución a las ganancias de exportación y el ahorro derivado de la sustitución de importaciones, y a subestimar las necesidades de divisas. Cabe destacar que las necesidades indirectas de importación se subestimaron mucho, especialmente al programar por proyectos o por sectores, lo que ha causado el estrangulamiento más grave en la ejecución de planes. El plazo para que el proyecto comience a operar económicamente o llegue al punto de equilibrio también se ha subestimado constantemente.

En verdad que acontecimientos inesperados pueden modificar las estimaciones y los plazos de un proyecto en el curso de su ejecución. Pero la importancia de las conclusiones obtenidas de las investigaciones descritas reside en que muestran la frecuencia y coherencia de los errores de sobrestimación y de subestimación. Estos errores pueden explicarse a menudo por el deseo de ajustar los proyectos a criterios establecidos para obtener su aprobación, y por la falta de un mecanismo independiente de evaluación. La evaluación póstuma de los proyectos puede revelar las deficiencias de las estimaciones en la fase preparatoria.

Cuando un proyecto o programa no tiene los resultados previstos, se acostumbra culpar al organismo ejecutor aduciendo que el proyecto mismo era bueno, pero que estuvo mal ejecutado. Pese a las numerosas deficiencias que se observan en el proceso de ejecución, muchos de los

fracasos pueden atribuirse a una preparación inadecuada o al establecimiento de metas excesivamente ambiciosas, sin tener en cuenta adecuadamente la viabilidad administrativa del proyecto ni la necesidad de satisfacer algunas necesidades administrativas. Sería más útil mirar las fases del ciclo de vida de un proyecto como eslabones de una cadena, y considerar la administración del proyecto como un medio para dar igual resistencia a todos esos eslabones. De no hacerlo, el eslabón más débil perjudicará el funcionamiento de todo el proyecto.

V

CONTROL, EVALUACION Y AJUSTE DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

CONTROL DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE OPERACION

por la *División de Administración Pública de las Naciones Unidas**

INTRODUCCIÓN

La administración pública se ha ocupado siempre, entre otras cosas, de verificar la regularidad de las operaciones que siguen a las decisiones. En otras palabras, siempre se ha ocupado del control de la acción. En los últimos tiempos, el concepto de control se ha ampliado por la extensión de las actividades públicas más allá de las funciones tradicionales de guardar la ley y el orden. La nueva preocupación de los gobiernos por esferas de interés nacional más amplias y diversificadas, como el desarrollo económico y social planificado, ha llevado a modificar de modo apreciable las características de las operaciones que ejecutan y el mecanismo administrativo que utilizan. Ha surgido así la necesidad de un nuevo sistema de control, concebido especialmente para administrar planes de desarrollo, y que tenga el carácter de instrumento administrativo, más que de instrumento de fiscalización financiera.

En conformidad con el programa del Seminario, este estudio tratará exclusivamente del control de la ejecución de planes. Los análisis de las experiencias nacionales en esta materia muestran una gran variedad de situaciones y también una gran variedad de soluciones. Para ayudar a una interpretación significativa de estas experiencias, se intentará elaborar un esquema completo que indique las diversas etapas de control de la ejecución de planes y los diferentes niveles administrativos y de operación en los cuales este control puede realizarse.

Con este fin, se examinarán ante todo algunas connotaciones administrativas del concepto moderno de control. Luego se trazará un esquema de los aspectos esenciales de un sistema para controlar la ejecución de planes de acuerdo con principios corrientes de eficiencia administrativa y con las necesidades del proceso de planificación. Al hacerlo, se destacarán los rasgos relevantes del sistema, considerando especialmente el factor tiempo y la coordinación del control en los distintos niveles.

* Documento ST/ECLA/Conf.30/L.4.

Este esbozo sólo tiene por fin proporcionar un marco conceptual para el análisis de los problemas de control que se manifiestan en los distintos países. No pretende dar ni sugerir una solución general para ellos.

El estudio concluirá con una breve reseña de las experiencias de varios países latinoamericanos, considerados dentro del marco del esquema.

A. CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE PLANES COMO UNA ETAPA DE LA ADMINISTRACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO

La planificación del desarrollo nacional se ocupa esencialmente de transformar la estructura económica y social del Estado de acuerdo con objetivos establecidos de mediano y largo plazo. La suma de las acciones del gobierno para alcanzar las metas del plan de desarrollo nacional constituye lo que se ha llamado administración del desarrollo.

Una etapa esencial de la planificación del desarrollo es la formulación de planes. "La finalidad de la formulación de un plan consiste en identificar y definir las políticas más apropiadas para el logro de objetivos económicos y sociales generales. El plan proporciona orientaciones para la política, al traducir dichas metas generales en objetivos físicos y tareas concretas para actividades económicas y sociales determinadas."¹

Sin embargo, la formulación de planes es sólo la primera etapa del proceso de planificación del desarrollo. Desde el punto de vista administrativo, los planes de plazo largo, mediano y corto pueden considerarse como un conjunto de decisiones sobre futuras metas, políticas y medios básicos de ejecución. Con frecuencia el grado en que esos medios son específicos aumenta al pasarse de los planes de largo plazo a los de plazo mediano y corto, hasta el punto de que los planes de plazo corto, como los planes operativos anuales² y los presupuestos, a menudo son instrumentos para definir los diversos medios directos e indirectos de ejecución. Además, desempeñan la función orgánica de tender un puente entre las consideraciones macroeconómicas y las orientaciones generales de los planes de plazo largo y mediano, y la programación de políticas concretas y de la utilización de recursos.

Las etapas que siguen de modo lógico a la formulación de los planes son las de ejecución y control. Durante la etapa de ejecución se aplican políticas, se llevan a cabo programas y se utilizan diversos medios para alcanzar los objetivos, fines y metas establecidos en el plan. Los departamentos gubernamentales y otros organismos de gobierno ejecutan la parte del plan vinculada al sector público. Al mismo tiempo, hacen uso de medios indirectos (más adelante en esta sección se dan ejemplos de ellos) para motivar la actividad privada e influir en ella.

El control es la última etapa del proceso de administración de los pla-

¹ *Planificación del desarrollo económico* (A/5333/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 64.II.B.3, 1963), párr. 13.

² Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Seminario de Planes Anuales Operativos (Santiago de Chile, 1966).

nes de desarrollo y puede definirse como el conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en el período, para evaluarlos y para decidir las medidas correctivas que sean necesarias. Se ha descrito el control como la "última" etapa del proceso de administración de los planes de desarrollo, pero esto no significa que se concentre cronológicamente en un período posterior al de ejecución. El control es una operación paralela a la ejecución, con algún desfase entre la operación controlada y la acción de controlar.

Por lo tanto, el control es en sí un proceso compuesto de una serie de actividades que se examinarán más adelante.

La necesidad de controlar la ejecución de los planes deriva en parte del deseo de estimular a los organismos encargados de realizarlos, en parte de la necesidad de asegurar la responsabilidad y en parte de la posibilidad de divergencias entre la evolución prevista en el plan y la evolución real. Estas divergencias pueden emanar de:

a) La imperfección del plan como instrumento de pronóstico y decisión;

b) Las distorsiones generadas en la interpretación de los objetivos y metas establecidos en el plan, y las imperfecciones del mecanismo ejecutivo;

c) La incertidumbre intrínseca de las circunstancias externas que influyen en el comportamiento tanto del sector público como del sector privado.

Muchas de las deficiencias del plan que se revelan en el proceso de ejecución se deben a la escasez o inexactitud de la información disponible en el momento de la formulación. En realidad, el plan nace de un proceso de aproximaciones sucesivas basado en un conjunto de datos económicos, sociales, políticos, culturales y psicológicos que pueden influir favorable o desfavorablemente en la ejecución del plan. Estos datos a menudo son incompletos y no describen adecuadamente el carácter dinámico de los factores estudiados.

Las deficiencias del mecanismo de ejecución obedecen a la complejidad del propio mecanismo y a las condiciones en que se desenvuelven la mayoría de los países en desarrollo. En realidad, la ejecución de planes exige la participación del sector público y del privado, es decir, de la nación entera. Para ello es necesaria una acción multiforme y coordinada de los distintos organismos gubernativos, con el fin de orientar eficazmente a la economía nacional y evaluar oportunamente su funcionamiento. En general, una parte de los programas incluidos en el plan son ejecutados directamente por el Estado, y en países con economía mixta, se reserva también una parte del plan al sector privado. En estos casos, se motiva al sector privado y se influye en él a través de los llamados medios indirectos de ejecución, como incentivos u obstáculos establecidos por el gobierno. Entre los medios indirectos de ejecución cabe citar los de carácter fiscal, monetario, laboral y de exportación-importación, que fijan o modifican impuestos, aranceles aduaneros, subsidios, etc.

Por último, las circunstancias externas que rodean al país pueden in-

fluir considerablemente en el resultado del sistema. El comportamiento de los mercados extranjeros, así como acontecimientos políticos y naturales extraordinarios, pueden alterar las condiciones del medio previstas en el plan, y modificar considerablemente los supuestos básicos de su formulación.

Todos estos elementos pueden crear la divergencia indicada antes entre el plan y la realidad, y crear la necesidad de revisar y evaluar periódicamente el funcionamiento del sistema nacional, y en ocasiones, de ser necesario, de modificar las estrategias y supuestos básicos establecidos en el plan, o las tácticas, programación y naturaleza de los proyectos.

B. INTERRELACIONES ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE PLANES

De lo dicho se desprende que la administración de los planes de desarrollo exige velar constantemente por el equilibrio entre los objetivos establecidos en el plan, los medios de ejecución de que se va disponiendo, y las influencias internas y externas que afectan a la capacidad para alcanzar los objetivos.

La planificación y el control son los dos instrumentos básicos por los que puede lograrse este equilibrio. Los ajustes necesarios para asegurarlo en todo momento pueden efectuarse, ya sea revisando los objetivos del plan, o adoptando los medios de ejecución. Estas dos medidas son de carácter radicalmente distinto. A diferencia de los ajustes, que se logran adaptando las medidas de ejecución, la modificación en el plan entraña cambios en sus objetivos. Es posible que al aplicar un plan los objetivos fijados en él aparezcan demasiado ambiciosos en relación con los medios disponibles para alcanzarlos. Modificar el plan cambiando sus objetivos es una decisión política que se toma una vez que la administración ha presentado al gobierno un informe de los factores de evaluación indicando la necesidad de efectuar dicha modificación.³ Esta distinción entre los dos tipos de medidas correctivas tiene importancia fundamental para determinar cuáles de las decisiones adoptadas en el proceso global de administración de los planes de desarrollo deben considerarse elementos de control, y cuáles elementos de planificación. Aunque tal vez sea difícil trazar una línea demarcatoria entre los dos procesos, se puede aceptar como solución racional una subdivisión basada en la anterior clasificación de ajustes y modificación. Para los fines de este trabajo, las decisiones respecto al control se considerarán confinadas a las medidas correctivas de los medios de ejecución cuyos efectos son sólo de corto plazo, excluyendo las medidas correctivas que requieren una modificación del plan.

Los objetivos del plan generalmente se expresan en términos de los efectos deseados a mediano y largo plazo en el funcionamiento del país. La definición inicial o la modificación posterior de los objetivos, por lo

³ *Administration of national development planning*, informe de una reunión de expertos celebrada en París del 8 al 19 de junio de 1964 (ST/TAO/M/27), publicación de las Naciones Unidas, párr. 116.

tanto, ha de hacerse observando la evolución del sistema nacional durante un período prolongado que permita fundamentar los juicios. Los ajustes de los medios de ejecución, en cambio, generalmente se necesitan a causa de una combinación de circunstancias y se basan en observaciones de la evolución en un período más corto.

El proceso de formulación de planes, incluida la revisión de los mismos, exige una estimación periódica del comportamiento del sistema económico y social de la situación externa. El control de la ejecución de planes es una importante fuente de información sobre resultados anteriores, con el fin de preparar un nuevo plan o modificar el existente. Es posible que ponga de manifiesto las deficiencias del plan o la ineficacia de los mecanismos de ejecución, y que permita aislar los principales problemas y obstáculos que impiden alcanzar los objetivos de los planes.

Es también una fuente de información, pero no debe ser la única. Los planes y sus posibles modificaciones deben basarse, no sólo en consideraciones esencialmente de corto plazo derivadas de los procesos de control, sino también en una visión más amplia del futuro y de la situación a largo plazo del sistema nacional. De ahí que el control no pueda ser considerado como única fuente de información para la formulación de planes, y que la planificación necesite de una recopilación autónoma y específica de datos y análisis para definir o modificar los objetivos de plazo largo y mediano.

A su vez, el control debe enraizar en el plan mismo. Para crear un sistema nacional de control se necesita ante todo un marco de referencia. Este está representado primordialmente por los fines y metas del plan que servirán como criterio de evaluación. En síntesis, el plan debe sentar criterios que sirvan de referencia para juzgar los resultados, y establecer el mecanismo administrativo que revisará y evaluará la ejecución de planes y que hará llegar la información correspondiente a todos los niveles pertinentes de la administración y a los órganos de planeamiento.

Finalmente, el plan debe ser flexible para admitir las modificaciones y ajustes necesarios, y en él deben estipularse los procedimientos para aprobar y poner en vigor medidas correctivas.

C. LAS ETAPAS DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE PLANES

El proceso de control en la ejecución de planes puede considerarse desde dos puntos de vista: la secuencia de las actividades o etapas de realización y la porción del sistema nacional sujeto a control (sistema global, sectores, regiones, gobiernos locales, proyectos).

Para que la ejecución de planes sea eficiente es necesario revisar y evaluar continuamente los resultados obtenidos y comunicar sus desviaciones a los organismos de decisión, como base para sus apreciaciones. La transmisión de los datos sobre el comportamiento real y sobre las medidas correctivas deben llegar a todos los sectores pertinentes del gobierno, para mantenerlos informados. Por lo tanto, el proceso de control cumple con las siguientes etapas:

- a) Medición de los resultados obtenidos;

- b) Examen de los resultados en comparación con las metas del plan;
- c) Análisis de las variancias y descripción de sus causas;
- d) Definición de las medidas correctivas, y
- e) Adopción de las medidas correctivas y transmisión de ellas al sistema.

La etapa *a*) del proceso de control, es decir, la medición de resultados, deberá considerarse en un marco amplio. La información necesaria para evaluar la actividad pasada debe describir, no sólo el comportamiento interno del sistema, sino también los cambios de importancia en el medio en que operan los diversos departamentos o aun el sistema nacional. Esto ayuda también a verificar la validez de los objetivos y metas del plan, y señala posibles modificaciones. La importancia relativa del medio externo varía de acuerdo con el nivel de actividad y generalmente va aumentando a medida que se pasa de los departamentos ejecutores al nivel global o nacional.

En la etapa de medición pueden participar diversos organismos. Comúnmente lo hacen las unidades de estadística, contabilidad y presupuesto. Además, pueden efectuarse mediciones especiales, a través de inspecciones, encuestas o cuestionarios, por otros organismos interesados directa o indirectamente en la actividad. Por ejemplo, si se quieren medir las operaciones de un departamento operativo, existen varios organismos que pueden hacer una recopilación especial de datos. Estos organismos van desde el ministerio que coordina la actividad del departamento en el nivel sectorial, hasta el organismo central de planificación, el ministerio de hacienda, la división central de presupuesto, etc.

La contabilidad y el presupuesto desempeñan un papel de importancia fundamental en las etapas *a*), *b*) y *c*). La contabilidad es instrumento básico para medir la actividad de una administración. Su participación en el proceso de control y sus relaciones con el presupuesto y la planificación se han expuesto con frecuencia. La contabilidad debe proporcionar información sobre el trabajo ejecutado en cada etapa con referencia a los recursos que se usaron y gastos en que se incurrió. Debe dar oportunamente datos precisos y completos para el control administrativo de la ejecución del plan de presupuesto.⁴ Por lo tanto, es importante establecer un sistema de contabilidad analítica que permita evaluar los resultados con facilidad y precisión. Este sistema no sólo debe verificar la regularidad, sino también proporcionar la base para un control de resultados que exige definir unidades de trabajo o resultados, tanto en sentido orgánico como contable, que permita medir los costos unitarios en varios períodos fiscales.⁵

Así, un sistema adecuado de contabilidad puede ofrecer los medios para medir el comportamiento real de la organización en términos físicos y financieros. Para preparar un análisis de la variancia y determinar las

⁴ *Government budgeting and economic planning in developing countries* (ST/TAO/Ser.C/93), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 67.XVI.1).

⁵ Naciones Unidas, *Government accounting and budget execution* (ST/ECA/16), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 52.XVI.1).

correcciones adecuadas en el insumo de los sistemas, es preciso tener valores estándares con los cuales comparar los valores que se miden. Este punto de referencia para las operaciones corrientes está en el plan anual y en el presupuesto. “El presupuesto debe asegurar correspondencia física entre los planes y sus pronósticos financieros, y entretanto, proporcionar elementos suficientes para medir el trabajo y evaluar la ejecución de planes.”⁶

La información que se puede recopilar a través de los sistemas de contabilidad y presupuesto a menudo se refiere sólo a la actividad del gobierno, y a veces, a la del gobierno central. Para conocer a fondo la situación global del sistema nacional, hay que complementar esta información con otras relativas a la actividad de organismos y empresas públicas descentralizados, y también del sector privado.

Comúnmente, las etapas *c*) (análisis de variancias y descripción de sus causas) y *d*) (definición de medidas correctivas), son parte de una actividad más amplia llamada “evaluación”. La evaluación puede definirse como el análisis crítico de los resultados obtenidos en el período, efectuado con el fin de determinar las causas de las variancias y sugerir posibles correctivos.

Los organismos centrales de planificación y las unidades sectoriales y regionales de programación suelen ser los organismos encargados de examinar y evaluar la ejecución de los planes, en la esfera global, sectorial y regional, respectivamente. Además, en cada departamento ejecutor puede haber una unidad especial que examine y evalúe las operaciones de los departamentos, y proporcione información con la frecuencia y grado de pormenorización requeridos. Asimismo, el examen y evaluación de los planes locales puede efectuarse por medio de las unidades locales de programación o de otros organismos asesores de las unidades de gobierno local. La contraloría central generalmente se limita a controlar las operaciones ejecutadas desde el punto de vista jurídico y contable. Por lo tanto, surge con frecuencia el problema de coordinar la recopilación de datos, no sólo con las necesidades de Contraloría, sino también con los fines de control de la ejecución de planes.

La etapa *d*), es decir, la de definición de medidas correctivas, resulta del análisis de la variancia y de la especificación de sus causas. Aquí, la principal dificultad está en la capacidad de pronosticar la posible reacción de los sistemas controlados ante los impulsos correctivos. Para hacerlo es preciso apreciar la estructura y comportamiento socioeconómicos del sistema nacional y de los subsistemas (sectores y organizaciones) que se controlan, así como las relaciones funcionales entre las variables afectadas por las medidas, en la misma forma que en la formulación original del plan.

La etapa *e*) (adopción y transmisión de medidas correctivas) cierra el círculo del proceso de control creando un nuevo insumo del sistema.

La adopción y transmisión de medidas correctivas son distintos pasos

⁶ *Government budgeting and economic planning in developing countries* (ST/TAO/Ser.C/93), *op. cit.*, párr. 31.

en esta etapa. La adopción de medidas correctivas entraña un proceso de decisión y de delegación de autoridad en los órganos específicos que aplicarán dichas medidas. La transmisión hace llegar a todos los órganos interesados la corriente de información necesaria sobre la operación controlada.

Los centros de decisión generalmente se hallan repartidos en diferentes niveles del gobierno y tienen diversos grados de autoridad. Habitualmente, el órgano superior de decisión es el parlamento. También suelen ser centros de decisión el presidente, el gabinete, el ministerio de hacienda, los diversos ministerios ejecutores (de obras, industria, agricultura, salud, etc.), algunos organismos especializados (banco central, corporaciones de desarrollo, instituciones crediticias, etc.) y, finalmente, las administraciones de los departamentos ejecutores encargados de realizar los proyectos. Evidentemente, al descender en la escala jerárquica la delegación de autoridad se reduce en su alcance y se limita a decisiones operativas de corto plazo.

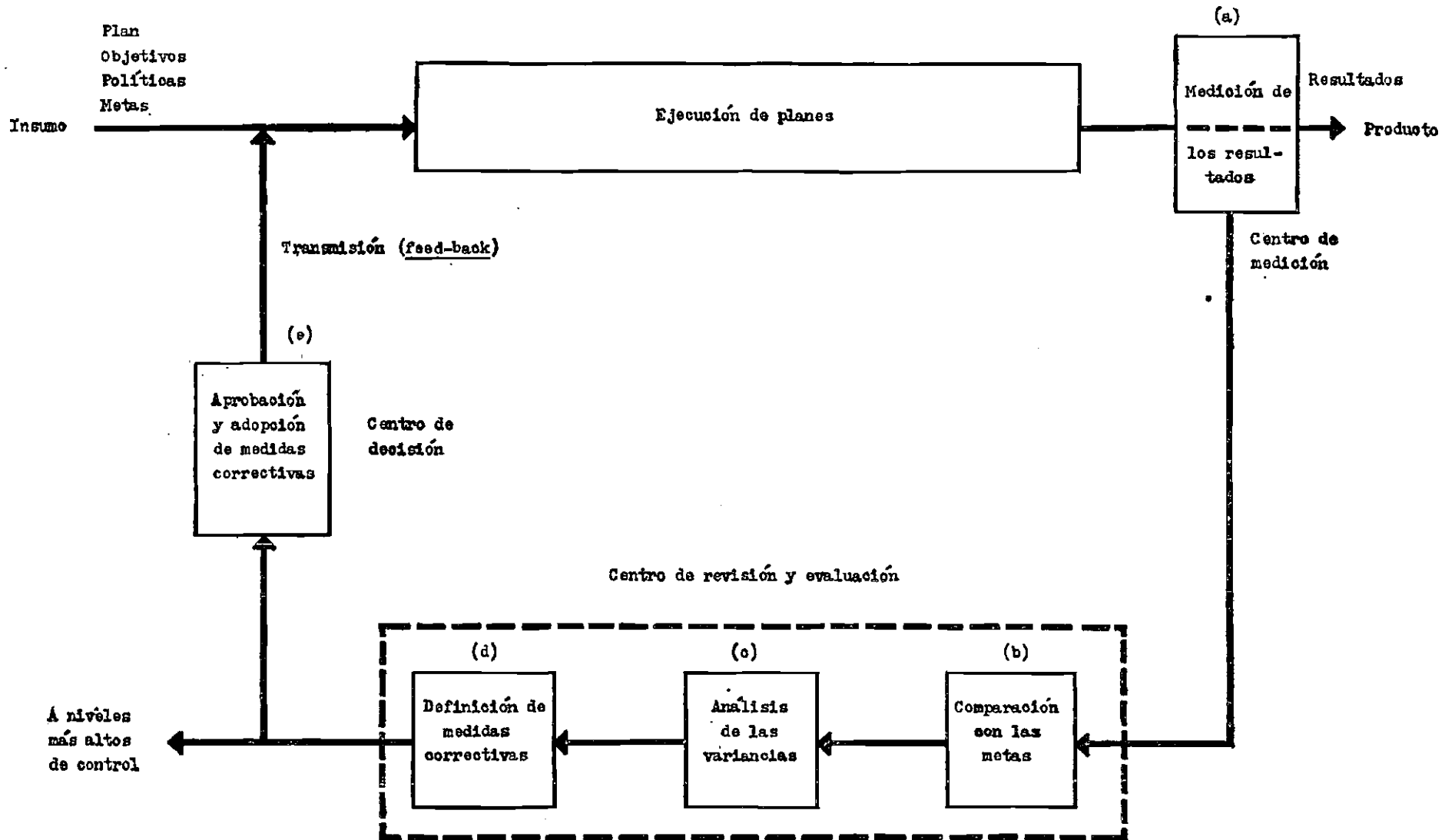
El momento en que debe efectuarse el control es fundamental para la eficacia del proceso. El proceso de control debe ser paralelo a la ejecución. Las cinco etapas de control deben ser, en lo posible, concomitantes con la ejecución de los planes, y en todo caso, con el mínimo de demora ante la operación y su control. Uno de los problemas principales, por lo tanto, es el de determinar la periodicidad "óptima" de la recopilación de datos y de su transmisión en cada posible nivel de actividad, tema que se analizará detenidamente más adelante, en la sección E de este documento.

En el gráfico I aparece un círculo simple de control que ilustra las cinco etapas de control y su concomitancia con el proceso de ejecución de planes. La información vinculada al control avanza en el círculo desde el lado del producto al lado del insumo para permitir una modificación adecuada de las operaciones en marcha (el gráfico muestra la unidad de decisión correspondiente) o aun del propio plan (en el gráfico no aparece la unidad de decisión pertinente).

El gráfico ubica en el círculo las unidades hipotéticas encargadas de las diversas actividades: centros de medición (M), de revisión y evaluación (RE) y de decisión (D). El centro RE abarca tres etapas de control (comparación, análisis de variancias y definición de medidas correctivas). No siempre es fácil trazar una línea divisoria precisa entre las actividades que corresponden a los centros M y RE. Con frecuencia los centros M realizan también actividades de revisión y aun de evaluación parcial, como sucede en los procedimientos de contabilidad y presupuesto. Sin embargo, aunque un centro M realice revisiones y evaluaciones parciales, probablemente sigue siendo necesaria la visión global de los resultados que pueden dar los centros RE.

La información proporcionada por centros de revisión y evaluación pasa a veces a centros de decisión más altos para la adopción de decisiones que rebasan las atribuciones del centro D local, o para informar sobre los resultados y variaciones.

Gráfico I. LAS ETAPAS DE CONTROL EN LA EJECUCION DE PLANES



D. NIVELES DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE PLANES

Para cumplir con las tareas descritas anteriormente, un sistema eficaz de control debe tener las siguientes características:

a) Ser completo, es decir, abarcar todo el sistema nacional de ejecución de planes;

b) Estar orientado por la planificación, es decir, centrado en los niveles de ejecución para los que se dispone de puntos de referencia (planes, programas, metas, etc.), y

c) Ser integrado, es decir, estar compuesto por un conjunto de procedimientos de control para cada nivel de ejecución, concebidos y coordinados para constituir un sistema global de información.

A continuación se tratarán estas características una a una.

Para *ser completo*, el sistema de control, entre otras cosas, debe abarcar, por una parte, la actividad del sector público y del privado, y por la otra, la ejecución de planes desde el punto de vista tanto microeconómico como macroeconómico, así como la consideración de variables de índole económica, social, cultural y política. Los sistemas de control, por lo tanto, deben extenderse del nivel de proyectos al nivel global, y ser capaces de describir todo el comportamiento del sistema nacional utilizando también factores macroeconómicos (crecimiento, ingreso, inversión, consumo, etc.).

Para *estar orientado* por o ser coherente con la planificación, el sistema de control debe centrarse en los diversos niveles de planeamiento y usar el plan, así como los programas y metas que de él derivan, como puntos de referencia para el análisis de las variancias.

Para *ser integrado*, el sistema de control debe combinar los diversos procedimientos adoptados en los distintos niveles en una unidad funcional. Este sistema integrado reducirá al mínimo las duplicaciones e interferencias y asegurará la regularidad del movimiento vertical y horizontal de información. La integración puede llevar asimismo a concentrar la función de medición en un solo organismo, uniformando así el procesamiento de datos, eliminando la multiplicidad y las duplicaciones de la recopilación de datos, reduciendo al mínimo las operaciones y formularios, y coordinando las necesidades de elaboración y análisis.

El sistema de planificación que aparece en el gráfico II señala los distintos niveles de control. Los planes generales de desarrollo pueden abarcar planes globales, sectoriales y regionales. Los planes sectoriales y regionales derivan respectivamente de dos tipos de desagregación: por sectores de la economía o por regiones geográficas.

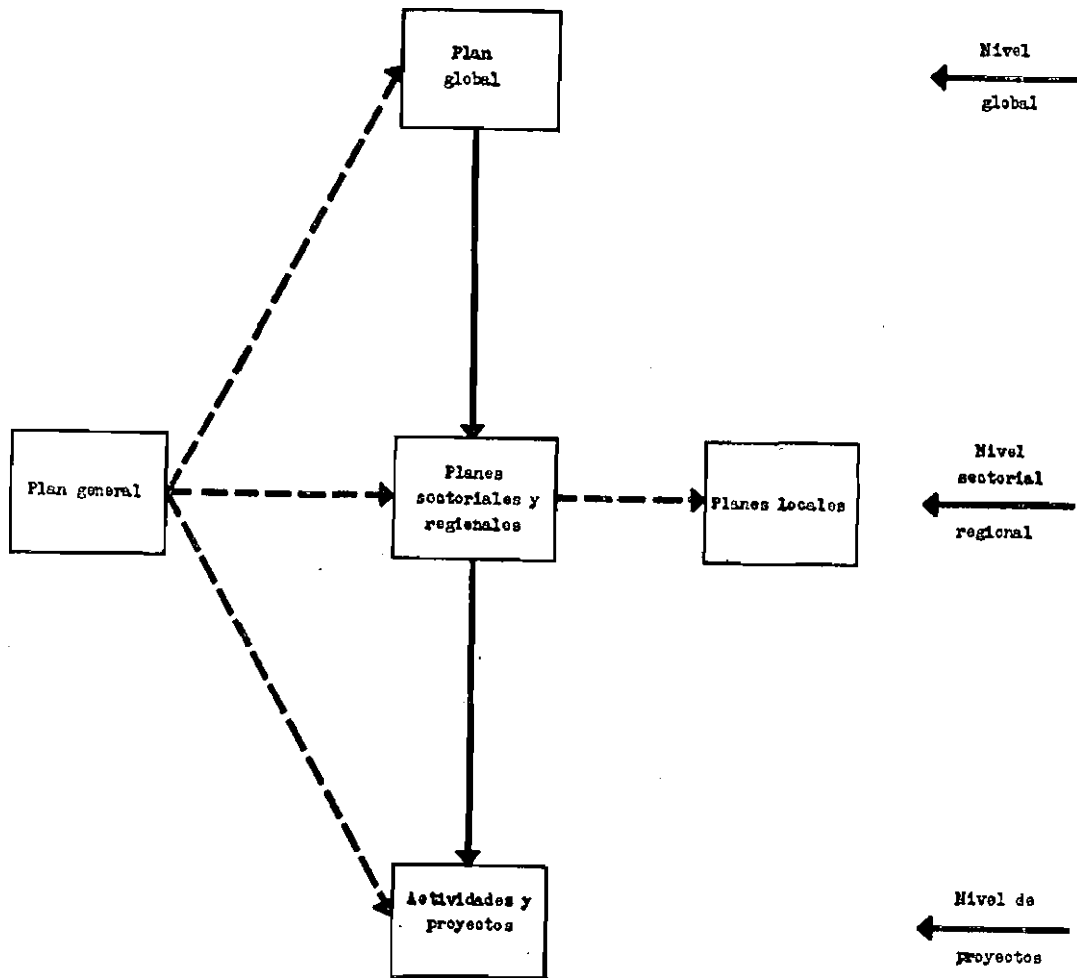
Los proyectos y las actividades son las subdivisiones elementales de los programas de desarrollo, y se refieren respectivamente al capital y a las operaciones. Por lo tanto, los proyectos tienen la característica distintiva de estar vinculados a la formación de bienes de capital.⁷

La secuencia de niveles (global, sectorial-regional y de proyectos-

⁷ *Manual de presupuestos por programas y por realizaciones* (ST/TAO/Ser.C/75), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 66.XVI.1).

Gráfico II

NIVEL DE CONTROL



actividades) puede llamarse *cadena de control de la ejecución de planes*.

Los planes locales y urbanos también pueden considerarse una desagregación por regiones geográficas. Generalmente se formulan para una ciudad o una zona metropolitana, y se refieren sobre todo al uso de la tierra y a la organización de los servicios locales. Considerando su alcance especial y limitado, se les ha representado en el gráfico II como ramas laterales del nivel sectorial-regional, fuera de la línea principal de control.

El nivel global de la cadena corresponde al programa general incluido en los planes nacionales de desarrollo. Los planes globales analizan y definen los objetivos de la economía en su conjunto, y se preparan utilizando instrumentos macroeconómicos, como la contabilidad nacional, y relacionándolos con variables básicas de la economía (ingreso, empleo, inversión, consumo, etc.).

El nivel sectorial abarca la actividad programada para cada sector de la economía, como agricultura, industria, transporte, salud, educación. Los programas conexos se trazan sobre la base de un análisis de las metas globales establecidas en el plan global, interpretando y traduciendo las estrategias básicas de desarrollo para cada sector en inversiones sectoriales. Los programas sectoriales sintetizan las actividades que habrán de realizar el sector público y privado en cada rama de la economía.

El nivel regional abarca la actividad programada para las subdivisiones geográficas del país, ya sean ellas políticas o económicas. La planificación regional puede preceder o seguir a la planificación global. En el primer caso, los planes regionales tienden a abarcar todo el país y a proporcionar un conjunto de datos preliminares que se utilizarán en la formulación del plan global. En el segundo caso, los planes regionales se elaboran de acuerdo con el plan nacional a través de una distribución de proyectos por regiones, y tienen por objeto verificar el equilibrio geográfico del plan global.

La planificación regional adquiere cada día más importancia dentro de la planificación. Pese a ello, sólo “unos pocos países han tratado también de crear una red de órganos planificadores en distintos niveles gubernativos, pero en general ha sido difícil lograr una eficaz división del trabajo y una coordinación de esfuerzos entre esos órganos. Además, debido a la escasez de datos económicos regionales y a la falta de personal calificado, el alcance y la calidad de los planes regionales han sido en general inferiores a los que caracterizan a los planes nacionales. Ello ha impedido la ‘regionalización’ efectiva de los planes de desarrollo nacional”.⁸

El nivel de proyectos-actividades corresponde a la ejecución de operaciones concretas derivadas de una subdivisión de un programa de desarrollo.⁹ Como ya se ha dicho, por lo general el concepto de proyecto

⁸ “Ejecución de planes de desarrollo: problemas y experiencia”, primera parte del *Estudio Económico Mundial, 1966* (E/4363/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 67.II.C.2), p. 25.

⁹ *Formulation and economic appraisal of development projects*, publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 51.II.B.4). vol. I.

se ha asociado al de inversión de capital, distinguiéndose así de las actividades exclusivamente operativas. Sin embargo, ha surgido una tendencia a ampliar la interpretación del concepto de proyecto "de modo que comprenda toda unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo".¹⁰ Esta ampliación reconoce la importancia intrínseca de toda parte del plan de desarrollo, con prescindencia de sus características operativas o financieras, de modo que en este trabajo se usará el término "proyecto" en esta acepción más amplia, incluyendo también en él las actividades de desarrollo exclusivamente operativas (por ejemplo, los servicios de divulgación agrícola).

El análisis anterior se concentró en el control relacionado con niveles de operación. Si consideramos el tiempo como otra dimensión en el análisis del sistema de planificación, obtenemos una serie adicional de niveles de control en relación con la posible duración del período planificado, que puede ser largo, mediano o corto. Esta clasificación según el plazo puede aplicarse a planes, programas y proyectos, aunque los plazos corrientes de los proyectos son medianos o cortos. "En los planes a largo plazo figuran sólo los objetivos y tareas más generales y globales. Dichos planes deben coordinarse con los planes a plazo medio que son de carácter más detallado y concreto." "... como lo demuestra la experiencia de algunos países, es en la preparación de planes anuales donde se pueden expresar en forma más concreta los objetivos en forma de actividades planificadas para las empresas existentes y para la instalación de otras nuevas".¹¹

Teniendo en cuenta la importancia que desde el punto de vista operativo tienen los planes anuales, y conforme al programa establecido por el Seminario, el análisis siguiente sólo considerará un sistema de control para el nivel de corto plazo. Sin embargo, cabe destacar que la mayoría de los elementos que se examinarán también tienen gran importancia para el control a plazo mediano y largo. La información de corto plazo que se recolecta por lo general ofrece también una base para evaluar la ejecución de planes a plazo mediano y largo. Esta evaluación, como es evidente, deberá hacer hincapié en los efectos a largo plazo de las operaciones estudiadas, y por lo tanto, necesitará más análisis de tendencias y más investigaciones.

E. LA CADENA DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE PLANES

El gráfico III ilustra un sistema de información para la cadena de control de la ejecución de planes, concebido en conformidad con el concepto de control expuesto anteriormente. El esquema es paralelo a los tres niveles

¹⁰ "La planificación en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XII (1967), p. 125. Este artículo fue presentado por la secretaria de la CEPAL al segundo período de sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo (E/AC.54/L.13) y al duodécimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (E/CN.12/772).

¹¹ *Planificación del desarrollo económico* (A/5533/Rev.1), op. cit., párrs. 16 y 17

básicos de planificación del desarrollo (global, sectorial-regional y de proyectos) y muestra una serie de tres círculos (L_G, L_{S-R} y L_P), uno para cada nivel. Como ya se ha señalado, este esquema es sólo un marco para facilitar el examen de las experiencias reales.

En el gráfico un solo círculo de control sirve al nivel sectorial y regional. Si algunas de las instituciones regionales fuesen operativas y estuviesen encargadas de la planificación subnacional, habría que prever un sistema separado de control de las actividades regionales. En este caso, debería establecerse un nexo funcional para el intercambio necesario de información entre las unidades sectoriales, regionales y globales de planificación y control.

Los planes locales no se han incluido en el gráfico. El control global de los planes locales y urbanos corresponde con más frecuencia a las autoridades locales, en cuyo caso es preciso mantener estrechas relaciones con el gobierno central en lo que toca a los proyectos de desarrollo asignados especialmente a la zona (de turismo, por ejemplo). Esta necesidad se satisface cuando el control de los planes locales está en manos de una institución central.

Los tres círculos de control aplicados en cada nivel contienen las unidades básicas ya examinadas en la sección C, a saber:

- a) El centro de medición (M);
- b) El centro de revisión y evaluación (RE), y
- c) El centro de decisión (D).

A su vez, cada círculo de control transmite adecuadamente (por las dos vías originadas en la unidad RE) las medidas correctivas al sistema operativo de su nivel y la información sobre las variancias a los niveles más altos. Esta última información es necesaria cuando las medidas correctivas escapan a la competencia de los centros de decisión del nivel.

El centro de medición, que en el sistema de análisis administrativo recibe también el nombre de "sensor", se encarga de recolectar periódicamente los datos sobre el avance de las operaciones que se controlan; en la sección C se mencionaron algunos órganos que actúan como centros de medición. Para medir con eficacia es preciso seleccionar indicadores sensibles y significativos. La identificación de los aspectos estratégicos y críticos de las actividades controladas es un primer paso hacia la elección de parámetros significativos. Los indicadores describen aspectos humanos, físicos, financieros, económicos, tecnológicos, sociales y administrativos de la organización, todos considerados en un contexto dinámico.

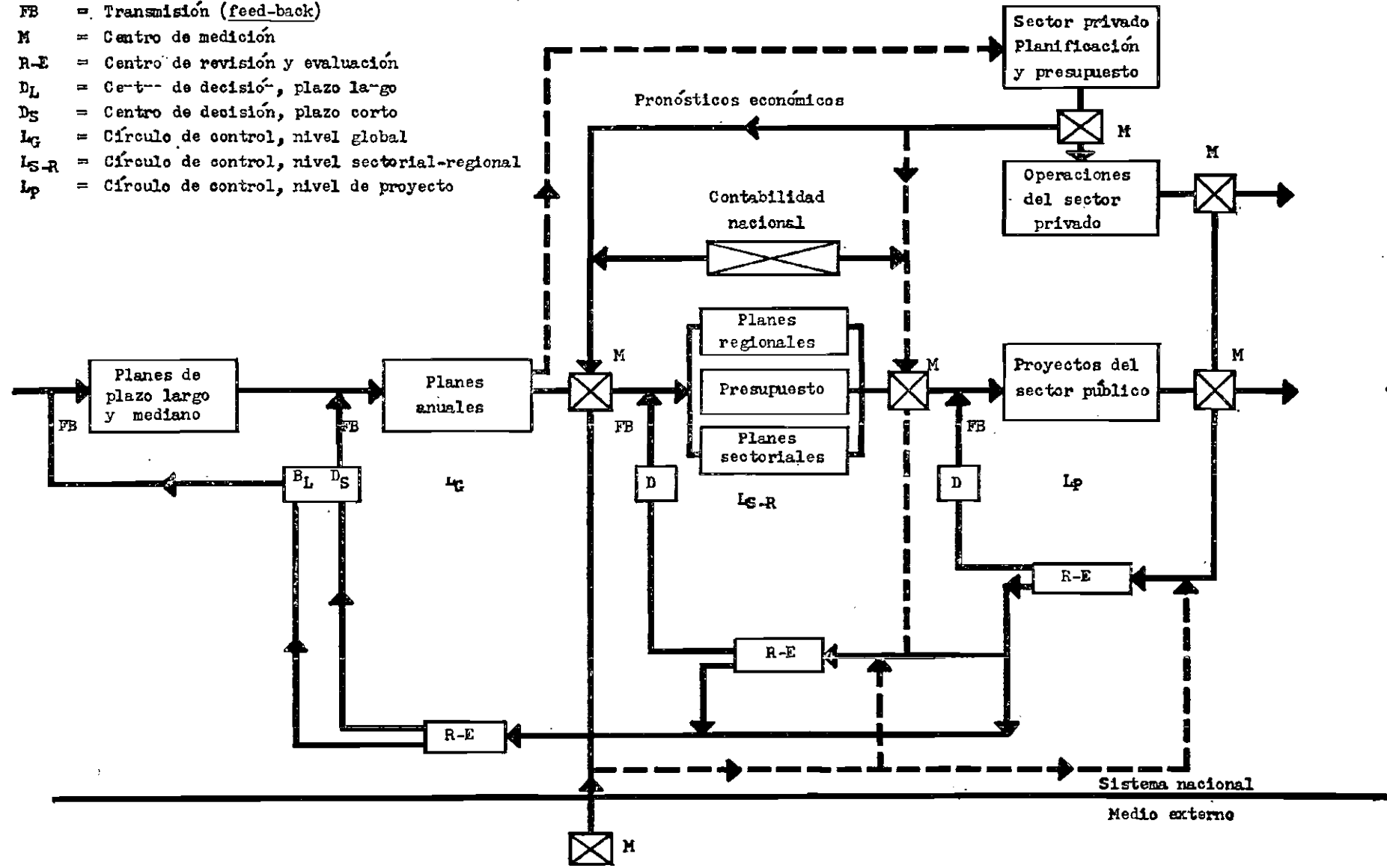
Los indicadores deberían emanar de las especificaciones del plan, y utilizarse para expresar las distintas metas. Asimismo, los planes mismos deberían contener suficientes elementos de referencia respecto a las condiciones de ejecución bajo las cuales han de alcanzarse las metas. El concepto de las "condiciones de ejecución" se amplía a medida que se avanza hacia esferas más amplias de actividad. En el nivel nacional, las condiciones de ejecución pueden estar vinculadas al medio total en

Diagrama III. SISTEMA DE INFORMACION PARA LA CADENA DE CONTROL

Nivel global	Nivel sectorial-regional	Nivel de proyectos
--------------	--------------------------	--------------------

- D = Centro de decisión
- FB = Transmisión (feed-back)
- M = Centro de medición
- R-E = Centro de revisión y evaluación
- D_L = Centro de decisión, plazo largo
- D_S = Centro de decisión, plazo corto
- L_G = Círculo de control, nivel global
- L_{S-R} = Círculo de control, nivel sectorial-regional
- L_p = Círculo de control, nivel de proyecto

Indicaciones del plan
(medios indirectos)



Desarrollo económico y social

que se desenvuelve el país, incluyendo las organizaciones extranjeras con las que el sistema tiene relaciones.

El centro de revisión y evaluación es una unidad asesora de su nivel administrativo que analiza las variancias y define las medidas correctivas. Por su posición, no decide sobre ajustes o revisiones de planes, programas o proyectos, sino que sugiere a la administración posibles cursos de acción. Por la naturaleza de su actividad, obliga a establecer vinculaciones efectivas con las unidades de planificación de los distintos niveles, con el fin de lograr la necesaria cooperación. La unidad de revisión y evaluación puede ser parte de la unidad de programación o planificación, o bien una organización separada. En el nivel global, especialmente, la unidad RE separada puede tomar la forma de un comité que dependa directamente del centro más alto de decisión (el presidente o el gabinete).

El centro de decisión es una unidad orgánica facultada para decidir medidas correctivas y hacerlas cumplir. En el nivel de proyectos, el centro de decisión típico es el director de un departamento ejecutor (por ejemplo del departamento de carreteras del ministerio de obras públicas). En la sección D se mencionaron otros centros de decisión.

En el gráfico III, el nivel global de la cadena está dividido en dos partes, relacionadas respectivamente con la planificación de plazo largo y mediano, y con la planificación de plazo corto. En el mismo gráfico se muestra también una corriente separada de información para controlar la planificación de plazo largo y mediano. Esta corriente emana de la unidad RE del nivel global y va a un centro de decisión determinado (D_L). En la práctica, el centro de decisión del nivel global puede ser el mismo para el plan de plazo largo y corto; así, D_L y D_S del gráfico pueden estar unidos en el parlamento, por ejemplo. La diferenciación que aparece en el gráfico sólo sirve para subrayar la existencia de dos momentos distintos de decisión para los dos plazos de la planificación.

El sector privado se representa por una cadena distinta, compuesta de una etapa de planificación y una etapa de operación. Las indicaciones de los planes globales, especialmente las que se expresan en función de políticas económicas y sociales, como las de estímulo y disuasión, fluyen desde el plan anual hacia el insumo del sistema privado. Esto se ilustra en el gráfico III por una línea quebrada.

Los centros de medición se establecen también para recolectar datos sobre la planificación privada y las operaciones privadas. La recolección de datos sobre la planificación del sector privado generalmente se encomienda a unidades estadísticas, bancos centrales y otros organismos centrales que utilizan cuestionarios y encuestas.

Otra fuente de información importante para controlar los niveles global y sectorial son las cuentas nacionales. Su insumo está formado por datos provenientes del sector público y del privado.

También se muestra en el gráfico fuera de los tres círculos principales ya descritos, un centro básico de medición en el medio externo. Este centro informa sobre asuntos externos susceptibles de influir en el sistema na-

cional, como cambios en los mercados extranjeros (producción, demanda, precios, condiciones tecnológicas, etc.). El centro de medición puede tomar diversas formas: por ejemplo, ser una sección del departamento central de estadística y trabajar con informes regulares enviados por oficinas de información u otras instituciones ubicadas en otros países.

Sintetizando, para que el sistema de control de la ejecución de planes sea efectivo, habría que definir por lo menos los siguientes elementos estructurales:

a) Distribución de centros de medición necesarios a través del sistema nacional, incluidos centros para la medición del medio externo;

b) Características cualitativas y cuantitativas de la información que habrá de recolectarse, y periodicidad de la corriente de información;

c) Forma de procesar los datos para su comparación con las metas y para el análisis de variancias;

d) Fuentes de decisión de medidas correctivas, incluyendo indicaciones respecto a los tipos de decisiones que habrán de tomarse en determinadas situaciones (normas de decisión);

e) Posición que ocuparán en la organización los centros de decisión facultados para aprobar y poner en vigor las medidas correctivas;

f) Procedimientos y operaciones relacionados con la corriente de medidas correctivas, y

g) Mecanismos de coordinación de los controles en los distintos niveles.

Más adelante se examinarán algunas características del proceso de control vinculadas especialmente a la corriente de información.

Corriente de información para el control de la ejecución de planes

Los tres principales niveles de control presentan diferencias de funciones y responsabilidad en relación con el tipo y cantidad de información necesaria, y con la periodicidad de la corriente de información.

El nivel de proyectos se encarga de la ejecución eficaz y eficiente de las operaciones concretas previstas en el plan. Puede llamársele nivel operativo para subrayar sus vinculaciones con la etapa de ejecución. Como ejemplos de unidades orgánicas que operan en el nivel de proyectos cabe citar los servicios de divulgación agrícola, los departamentos de educación, de construcción de carreteras, las empresas públicas industriales, las instituciones crediticias, etc.

Corresponde al nivel sectorial-regional establecer las condiciones necesarias para la ejecución de programas en el sector público y privado. En este nivel, por lo tanto, recae la tarea de emplear medios directos e indirectos de ejecución en ambos sectores y de definir las políticas sectoriales y regionales que regulan la aplicación de tales medios. En este nivel, por ejemplo, operan los ministerios, las organizaciones regionales, las corporaciones de fomento, y algunos organismos especializados e instituciones descentralizadas encargadas de una rama especial de la economía o región.

Por último, corresponde al nivel global definir las políticas generales en aquellas esferas que más afectan a la evolución de la economía

nacional a plazo corto y largo (esfera monetaria, fiscal, laboral, de comercio exterior, etc.). También le corresponde respetar las prioridades básicas al distribuir las inversiones entre los sectores de la economía, en conformidad con el plan. Como ejemplos de organismos que operan en el nivel global cabe mencionar las juntas centrales de planificación, los consejos de desarrollo nacional, los comités interministeriales para el desarrollo económico y social y los consejos de ministros. Estos organismos generalmente reciben ayuda de una serie de instituciones especializadas en sectores especiales de la economía. El banco central es un ejemplo típico de ellas. Actúa principalmente en asuntos monetarios y financieros, de modo que propone políticas nacionales que afectan a la circulación monetaria y al crédito. Otras instituciones especializadas actúan en diferentes esferas de la economía, como los cambios, las condiciones de trabajo, la tributación interna, la industria, etc.

a) *Tipo y cantidad de información necesaria*

Como resultado de la diversidad de las funciones que se desempeñan en los tres niveles, se necesitan diferentes tipos y volúmenes de información.

En el nivel de los proyectos, la información que necesita la administración del proyecto está vinculada directamente a las operaciones básicas y se expresa en términos físicos y financieros. Los informes físicos pueden referirse a los procesos desarrollados y al producto obtenido en el período, y deben indicar si la marcha del proyecto se ajusta al programa previsto. Los informes financieros pueden ocuparse de los desembolsos o de las recaudaciones de dinero resultantes de las operaciones, en comparación con las cifras presupuestadas, así como del análisis de costo y eficiencia (o de rentabilidad, si la hay).

En el nivel sectorial-regional, la necesidad de obtener una visión completa de todas las actividades realizadas exige datos referentes no sólo a los proyectos del sector público, sino también a las operaciones del sector privado. Asimismo, en este nivel es necesario analizar la evolución de algunas variables macroeconómicas, y evaluar lo adecuado de las políticas sectoriales y regionales.

En el nivel global, la variedad de información requerida es mayor por la ampliación del radio de análisis, que puede incluir comparaciones económicas intersectoriales, evaluación de la eficacia de las políticas nacionales, verificación del cumplimiento de las prioridades sectoriales y regionales de inversión, evaluación del comportamiento social y cultural del sistema nacional y estimación de la evolución del medio externo. Asimismo, se necesita conocer los avances en el nivel de proyectos y en el sectorial-regional. Los proyectos son la unidad elemental del plan y el campo en el cual se ensaya la viabilidad de los planes. Por lo tanto, en el nivel global existe interés por seguir de cerca el avance de la ejecución de proyectos, para buscar allí indicios que apunten a la necesidad de efectuar cambios o de aplicar medidas de corrección.

Por último, es preciso subrayar la importancia en este nivel de los datos

sociales, políticos, culturales y psicológicos. La realización de un plan no puede expresarse sólo en función del producto interno bruto ni de indicadores económicos similares. La capacidad de un país para crecer depende también de su estructura social, de su voluntad interna de desarrollo y de la visión clara y decidida de sus líderes políticos. Por lo tanto, es esencial aplicar estos factores al efectuar una evaluación completa del sistema nacional.

En síntesis, los tres niveles presentan diferencias muy claras respecto al tipo y cantidad de información requerida. Al elevarse desde el 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 macro-económicas.

b) *Periodicidad de la corriente de información*

En el proceso de control, el tiempo es un factor limitante. Si la adopción de medidas correctivas pudiese coincidir con las alteraciones del sistema que las hacen necesarias, o seguirlas de inmediato, habría un proceso de control ideal. La corrección sería "concomitante" con las operaciones, lo que aseguraría una oscilación mínima del sistema alrededor de los valores planificados.

Por desgracia, esto es imposible y las correcciones se aplican siempre con alguna demora. Las posibles causas de desfasamiento del sistema de planificación y control son diversas y pueden estudiarse en relación con las diferentes etapas de los dos procesos. "Primero hay un desfasamiento entre el hecho mismo y el momento en que los dirigentes disponen de estadísticas asimilables y elaboradas, de modo que éstos nunca ven el 'hoy', sino sólo el 'ayer'. Segundo, existe desfasamiento entre el momento de recibir la información y el de actuar conforme a ella; esto se debe en parte a que hay un plazo mínimo en el que pueden tomarse decisiones deliberadas y prudentes, y en parte a la frecuente inflexibilidad institucional acerca de la toma de decisiones (por ejemplo, un presupuesto anual). Tercero, existe desfasamiento entre la aplicación de una política y el momento en que ésta tiene su pleno efecto directo e indirecto en la economía."¹²

Antes, en la sección C, ya se hizo una breve referencia al factor tiempo. Este factor da margen a dos problemas en el proceso de control, a saber: la determinación de la periodicidad óptima del ciclo (número de ciclos por año, o intervalo entre dos mediciones consecutivas); y la reducción al mínimo del tiempo necesario para efectuar un ciclo completo de control (medición, control, decisión, transmisión).

Los dos problemas son de naturaleza diferente. En el primero, la cuestión está en diseñar un sistema vinculado a la definición de los rasgos esenciales de un sistema de control. En el segundo se trata de reducir los desfasamientos en el ciclo de control; es, por lo tanto, un problema de revisión y, posiblemente, de simplificación de los procedimientos.

¹² Organización de Cooperación y Fomento Económicos (OCFE), *Techniques of economic forecasting* (París, 1965).

La periodicidad del ciclo de control depende de:

- a) El ciclo natural de realización y la rapidez de la evolución de las operaciones que habrán de medirse;
- b) El tiempo requerido para recolectar, elaborar y analizar los datos;
- c) La periodicidad de la aprobación de medidas correctivas de acuerdo con los procedimientos, normas y leyes existentes, y el tiempo que se necesita para tomar decisiones;
- d) El tipo de medidas correctivas que habrá que aplicar, y
- e) La sensibilidad del sistema a las medidas correctivas (tiempo necesario para aplicarlas).

El problema de la periodicidad óptima es esencialmente el de equilibrar el costo del control con los beneficios derivados de una ejecución más regular del plan. Si los beneficios marginales son mayores que el costo marginal del control, conviene aumentar el grado de control. Este grado no sólo puede aumentarse reduciendo el intervalo entre dos mediciones sucesivas, sino también ampliando su alcance y acrecentando el número de variables recolectadas y de procesos estratégicos controlados. Sin embargo, cabe destacar que en la práctica el sistema de información debe tener flexibilidad suficiente como para variar su periodicidad; es decir, permitir la realización de informes y encuestas sobre situaciones de emergencia y la aplicación oportuna de las correcciones adecuadas, incluidos los cambios en la propia periodicidad del sistema de informes.

El nivel de proyectos generalmente se ocupa de operaciones que pueden medirse con intervalos cortos. Aunque en algunos casos se demore largo tiempo en llegar al producto final (presas, cultivos, campañas educativas, etc.) el ciclo de control puede abarcar una fracción del período total y medir la marcha del proyecto y la eficiencia de las operaciones.

El nivel sectorial-regional se ocupa de variables más complejas, algunas de las cuales tienen carácter macroeconómico, y utiliza mediciones y análisis vinculados al sistema de presupuestos. Las medidas correctivas en este nivel suelen implicar decisiones de política que necesitan algún tiempo de preparación y examen antes de ser aprobadas. El ciclo de control en el nivel sectorial-regional, por lo tanto, generalmente es más largo que en el nivel de proyectos.

En el nivel global son más evidentes las razones que exigen ciclos más largos. La revisión del plan, en especial, puede traer cambios de estrategia y de los objetivos de desarrollo, lo que a su vez podría exigir decisiones y exámenes detenidos en la esfera política.

En síntesis, al subir del nivel de proyectos a los niveles sectorial-regional y global, se observa que tienden a aumentar los intervalos entre dos ciclos sucesivos y de control. No pueden darse reglas respecto a las relaciones óptimas entre la periodicidad de los tres niveles, puesto que la gran variedad de operaciones puede dar margen a múltiples soluciones. En la práctica, los intervalos de medición de las diferentes unidades pueden oscilar entre los márgenes siguientes:

- a) En el nivel de proyectos, de una semana a un mes;
- b) En el nivel sectorial-regional, de un mes a dos o tres meses;

c) En el nivel global, de dos o tres meses hasta seis meses.

El problema de reducir al mínimo el desfaseamiento es ante todo un problema de racionalización de los procedimientos, de sincronización de las operaciones, y sobre todo, de predeterminación del mecanismo de control. Como se hizo notar en la sección B, el control debe estar enraizado en la planificación.

Las principales dificultades para reducir el desfaseamiento en las etapas de medición y control surgen de los procedimientos actuales de recolección y análisis de datos que, especialmente en los niveles inferiores, se hallan estrechamente relacionados con los procedimientos de administración financiera. En realidad, el proceso de presupuesto afecta en gran medida al análisis de la variancia, de modo que es imprescindible armonizar el presupuesto y los ciclos de control.

Para facilitar la determinación de las medidas correctivas, es necesario establecer "regulaciones que puedan servir en la práctica para modificar los niveles de ejecución y repercusión, cuando se encuentran fuera de los límites".¹³ Un mecanismo regulador de este tipo exige identificar un conjunto de indicadores significativos y conocer la forma en que las decisiones estratégicas pueden afectar al sistema económico. Estos indicadores, llamados "indicadores de repercusión",¹⁴ ayudan a evaluar las políticas aplicadas y proporcionan indicaciones para una conducta futura. La definición del mecanismo para controlar los procesos estratégicos ayuda a decidir las medidas correctivas necesarias, y también a ejecutarlas posteriormente. El establecimiento de una correspondencia entre las variancias y la medida de corrección puede facilitar y acelerar el proceso de decisiones, naturalmente que dentro de ciertos límites. Asimismo, puede permitir una mayor delegación de autoridad, reduciendo así la intervención de los centros superiores de decisión a los casos que no se han previsto en el mecanismo regulador, o que son de emergencia.¹⁵

F. EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

El notable progreso logrado en los últimos años por muchos de los países latinoamericanos en la formulación de planes¹⁶ ha creado una demanda de un avance similar en las demás etapas de la administración del desarrollo. Sin embargo, el resultado de las últimas experiencias muestra que en las etapas de ejecución y control no se ha avanzado tanto como se esperaba y que actualmente necesitan mejoramientos.

Es lo que se afirma con respecto al control en un documento de la CEPAL presentado en el segundo período de sesiones del Comité de Pla-

¹³ *El control de ejecución de planes generales de desarrollo en América Latina* (E/AC.54/L.20), p. 20. Este trabajo fue presentado por la Organización de los Estados Americanos al Comité de Planificación del Desarrollo en su segundo período de sesiones (Santiago de Chile, abril de 1967).

¹⁴ *Ibid.*, p. 50.

¹⁵ Esto significa aplicar el "principio de excepción" de la ciencia administrativa al proceso de control de la ejecución de planes.

¹⁶ "La planificación en América Latina", *loc. cit.*

nificación del Desarrollo (Santiago, abril de 1967): "El escaso avance en la formulación y puesta en práctica de proyectos operativos se refleja con claridad en la ausencia de mecanismos apropiados para controlar la ejecución de los planes, evaluar los problemas que van surgiendo en su aplicación y apoyar las rectificaciones oportunas cuya necesidad vaya así poniéndose de manifiesto. En este sentido, no se trata sólo de la instauración de los organismos administrativos a que se encomiendan estas funciones, sino también y muy especialmente de que se estudien y propongan técnicas de evaluación que se adapten con propiedad a las condiciones latinoamericanas."¹⁷

Esta aseveración subraya la importancia de controlar la ejecución de los planes operativos anuales¹⁸ en los niveles nacional y sectorial y en relación con las actividades públicas y privadas, como un complemento necesario del control de la ejecución de proyectos y del control presupuestario.

La necesidad de establecer sistemas operativos eficaces de control se planteó a los gobiernos de la región en cuanto palparon la necesidad de administrar el plan con mayor eficacia. La interrelación entre la ejecución y el control son tales, que no se puede concebir una ejecución sistemática sin un control paralelo de ella. El control como medio de información y evaluación es la base para la toma de decisiones, y por lo tanto, de la administración.

Los esfuerzos de los gobiernos en este campo han tomado diversas formas, abarcando con distinta intensidad los tres niveles de control (de proyectos, sectorial-regional y global), y las diferentes actividades que constituyen el proceso de control (medición, revisión, evaluación, decisión y transmisión). Aun reconociendo la necesidad de perfeccionamiento, no debe subestimarse el valor y el alcance de los avances logrados en algunos puntos fundamentales, como la administración de proyectos y el presupuesto. Más adelante se examinarán los principales aspectos que acusan progresos y las principales deficiencias que aún confrontan los gobiernos latinoamericanos.

1. Papel del presupuesto por programas en el establecimiento de un sistema de control de la ejecución de planes

Anteriormente se examinaron las características principales de un sistema de control de la ejecución de planes, y los elementos necesarios para que éste tenga eficacia. Ellos son:

a) Un marco de referencia analítico y concreto para la actividad de corto plazo como complemento de los planes de plazo largo y mediano (planes operativos anuales y presupuestos por programas);

b) Una organización eficiente en el nivel de los proyectos, complementada por un conjunto de unidades funcionales de planificación, control, presupuesto, contabilidad y estadística en los niveles sectorial, regional y global;

¹⁷ *Ibid.*, p. 125.

¹⁸ Véase la tercera parte de este informe.

c) Un sistema de información claramente definido, con centros de decisión, delegación de autoridad y procedimientos para aplicar medidas correctivas; una unidad moderna de elaboración de datos, posiblemente en posición central, para preparar los informes periódicos requeridos; y

d) Un sistema adecuado y sensible de medición y control de la actividad del sector privado en todos los niveles, que incluya orientaciones para evaluar los efectos de las políticas económicas y sociales en los resultados del período.

La mayoría de los elementos enumerados son a la vez requisitos para la ejecución del presupuesto por programas. Sin embargo, cabe destacar que un presupuesto por programa sólo puede ser instrumento útil de control si refleja fielmente el plan, sus prioridades y sus proyectos estratégicos. Los tres primeros de esos requisitos pueden lograrse por la misma reorganización que habitualmente acompaña a la aplicación del presupuesto. De tal manera, el sistema de presupuestos, considerado primordialmente como un instrumento de la planificación de corto plazo, viene a ser también un instrumento importante para organizar los departamentos ejecutores. Este papel organizador deriva directamente de las series de análisis y reordenamiento de las operaciones, funciones y a veces de la estructura misma, que debe sufrir el sistema administrativo para adaptarse a la nueva aplicación.

Los principales estudios y modificaciones orgánicas que deben realizarse como fase previa al establecimiento del presupuesto por programas, son los siguientes:

a) Definición de proyectos, actividades y operaciones realizadas por los departamentos ejecutores, como fase preparatoria para usar la clasificación del presupuesto por programas. En general, en esta etapa las distintas tareas realizadas se estiman, clasifican y disponen en grupos homogéneos. Este análisis ofrece una idea clara de las operaciones ejecutadas y en muchos casos es la base de una distribución más racional de las actividades entre los diferentes departamentos;

b) Definición de los centros de responsabilidad, circunscritos desde el punto de vista de la ejecución de los programas incluidos en el presupuesto;

c) Definición de los centros de medición para la recolección de datos sobre las operaciones del período y para el análisis desde el punto de vista financiero, físico y de costos;

d) Definición de los procedimientos vinculados a las decisiones sobre medidas correctivas y a su transmisión a los departamentos operativos.

A estas fases han llegado, a veces parcialmente, varios países de la región.

Desde 1959, año en que Colombia inició una labor de reforma del presupuesto, la mayoría de los países latinoamericanos ha logrado establecer alguna forma de presupuesto por programa,¹⁹ actualmente en aplicación,

¹⁹ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *El proceso del desarrollo en América Latina. Las reformas presupuestarias para la planificación* (Santiago, julio de 1967).

abarcando una cantidad creciente de sectores gubernativos, a la vez que se profundizan los análisis y mejoran los procedimientos.

Por lo general, se ha comenzado por definir proyectos, actividades y operaciones. Los estudios realizados han permitido descomponer y analizar los distintos programas e identificarlos claramente desde el punto de vista operativo. Una vez definidos y clasificados los diversos programas según un sistema uniforme de clasificación,²⁰ ha sido posible asignarlos a los departamentos que se encargarán de ejecutarlos. La aplicación de nuevos procedimientos de medición y contabilidad es otro avance notable logrado en esta etapa. Muchos de los sistemas tradicionales de contabilidad financiera se han modificado con el fin de obtener: *a*) más pormenores sobre las operaciones realizadas (datos financieros, físicos y de costos), y *b*) una recolección más frecuente de datos. Esta modificación, a su vez, ha hecho necesario mejorar los procedimientos y la elaboración de datos.

La reorganización de los actuales centros de elaboración de datos y la creación de otros nuevos que utilizan computadores electrónicos han sido frecuentes. Colombia, Venezuela, Costa Rica y varios otros países han aplicado nuevos métodos de elaboración de datos. En esta etapa tiene gran valor la cooperación entre los organismos de presupuesto en los niveles central y sectorial, y las unidades de organización y métodos que existan. En Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y otros países la reorganización administrativa se ha encomendado conjuntamente a las unidades de presupuesto y de organización y métodos.

La reorganización que crea las condiciones adecuadas para aplicar el presupuesto a menudo ha abarcado la modificación de los métodos de contabilidad pública y de los órganos centrales de control (contralorías generales) para coordinar los procedimientos, el uso de una clasificación uniforme de los ingresos y gastos, y una mayor periodicidad. En el Perú, las tareas tradicionales de la Contraloría General se han ampliado y ahora controla también la eficiencia en la ejecución de planes. Sin embargo, cabe señalar que este control se limita a la aplicación del presupuesto en el sector público.

En la mayor parte de América Latina la medición de resultados es una fase que sigue necesitando con urgencia de mejoramientos. Se observa algún avance en este sentido, pero en general la situación todavía dista mucho de ser satisfactoria.

En algunos países centroamericanos se han aplicado con éxito las técnicas de trayectoria crítica (CPM) en el control efectivo de los proyectos de inversión de capital. La misma técnica ha sido utilizada por el estado de Guanabara en el Brasil y por diversas instituciones que operan en los niveles sectorial y regional en México.²¹ En Chile, Colombia y el Perú se han aplicado otros sistemas para controlar la ejecución de proyectos (por

²⁰ Las clasificaciones más usadas son las que aparecen en el *Manual de presupuestos por programas y por realizaciones* (ST/TAO/Ser.C/75), *op. cit.*

²¹ ILPES, *El proceso del desarrollo en América Latina. Las reformas presupuestarias para la planificación*, *op. cit.*

ejemplo, métodos gráficos de control que muestran la secuencia cronológica de la ejecución prevista y de la ejecución real del proyecto).

Actualmente se reconoce la importancia de los datos sobre los costos. Los datos financieros se refieren a los desembolsos y recaudaciones de dinero; ahora bien, para calcular el valor de la producción de bienes y servicios durante el período es necesario medir los recursos consumidos realmente, a través de un sistema de contabilidad de costos. Los datos referentes a los costos sirven también para calcular los coeficientes de eficiencia y los costos unitarios de las distintas producciones. Asimismo, se les puede necesitar para el estudio de posibilidades optativas de inversión y operación, en cuyo caso es esencial conocer el llamado "costo directo", es decir, la parte del costo que varía con el volumen de producción.

Varios de los países latinoamericanos están recolectando datos más pormenorizados que antes. En los países centroamericanos, los presupuestos incluyen ahora los costos totales y unitarios. En Colombia y Venezuela también se realizan corrientemente análisis de costos. En la medición de los costos hay todavía mucho que mejorar en la región, y habrá que tratar de extender la red de centros de medición de costos. Cabe señalar que el sistema más detallado de recopilación de datos se necesita, no sólo para el control de los niveles sectorial y global, sino también para el control interno de los departamentos operativos. El volumen de información que necesita un departamento operativo sobre la ejecución de sus programas puede ser mayor que el requerido por los organismos de planificación y de presupuesto en los niveles sectorial y global, o bien centrarse en aspectos operativos distintos o necesitarse con intervalos más cortos. En estos casos, quizá convenga establecer un centro interno de medición para recopilar datos que respondan a los fines especiales del departamento.

La definición de los procedimientos para decidir medidas correctivas está regulada a veces por ley, y en algunos casos, se han promulgado nuevas leyes orgánicas²² que reglamentan la aplicación del presupuesto y establecen los límites de variación de los programas aprobados.

Las variaciones del presupuesto generalmente son autorizadas en diferentes niveles según el tipo de medida correctiva. Los órganos facultados para sancionar una variación se hallan en las siguientes categorías:

- a) Directores de los departamentos operativos y administradores de proyectos;
- b) Administradores superiores de los organismos centrales y descentralizados que operan en los niveles sectorial o regional (ministerios, presidentes de instituciones, directorios, etc.);
- c) El director de la división de presupuesto;
- d) El ministro de hacienda;
- e) El presidente de la república o del gabinete, y
- f) El parlamento.

En síntesis, la ejecución del presupuesto por programas en América Latina ha avanzado hacia formas más eficientes y generalizadas. De espe-

²² En Colombia (1964), Perú (1964), Brasil (1964), Nicaragua (1965), Paraguay (1963) y Chile (1959).

cial importancia son los ajustes orgánicos y de procedimiento que se introdujeron, en algunos casos, antes de aplicar este tipo de presupuesto, y que incluyen la capacitación de personal. La aplicación de este tipo de presupuesto en todo el sistema administrativo ha creado un clima de cooperación en el proceso de programar, y ha reforzado el sentimiento de responsabilidad. Sin embargo, aún queda mucho que mejorar, especialmente en relación con los siguientes puntos:

a) La clasificación utilizada en el presupuesto debe hacerse también por sectores, funciones y categorías económicas, para permitir el uso del presupuesto en el análisis macroeconómico;

b) La disponibilidad de datos físicos y de costos debe procurarse utilizando un sistema adecuado de medición en el nivel de proyectos, y efectuando un análisis adecuado de las operaciones básicas;

c) Debe hacerse una revisión de la contabilidad pública en cuanto a su alcance y periodicidad, para ajustarla a las necesidades de control de la ejecución de planes;

d) El presupuesto debe extenderse hasta abarcar todo el sector público (organismos centrales, organismos especializados, instituciones descentralizadas y autónomas, empresas públicas), y

e) Debe adoptarse una moderna ley de presupuestos que regule todas las etapas de la administración del mismo y especialmente la etapa de decisión.

2. *Otros instrumentos de control*

Cuando el presupuesto por programas se aplica plenamente, constituye un poderoso instrumento de control en todos los niveles, cuyas limitaciones es preciso conocer. La principal estriba en que no proporciona toda la información necesaria, ni en el nivel de proyectos, ni en el sectorial, regional y global. La corriente de información que requieren estos niveles ya se analizó en la sección E de este documento.

En varios países de la región el control interno de los departamentos operativos ha mejorado considerablemente por la acción combinada de las unidades de programación sectorial, de las unidades de presupuesto, y de las unidades de organización y métodos. El conocimiento más profundo de las operaciones básicas que deriva de esta acción, y la participación creciente de departamentos operativos en la formulación de programas han contribuido a un mejoramiento apreciable de la situación. El Ministerio de Obras Públicas de Venezuela ilustra este caso. La creación de una Unidad de Programación sectorial dependiente directamente del ministro ha permitido controlar eficazmente la ejecución de planes en el nivel de los proyectos y en el nivel sectorial, y al mismo tiempo, ha establecido una relación funcional más estrecha con la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). La Unidad de Programación ha colaborado estrechamente con la unidad sectorial de organización y métodos en un vasto programa de mejoramiento administrativo de los departamentos ministeriales, así como en la creación de un sistema de informes regulares. La unidad de programación lleva un registro mensual de los resultados físicos y financieros de los distintos proyectos y prepara

informes mensuales de evaluación. Está prevista la ampliación del sistema de control a los costos.

La medición del comportamiento del sector privado es otro punto que necesita soluciones más orgánicas y completas. Este comportamiento puede evaluarse desde el punto de vista microeconómico y macroeconómico.

En el nivel microeconómico, la actividad es al mismo tiempo muy importante y muy difícil de determinar. Los proyectos privados, en especial los industriales, pueden constituir una gran porción de los proyectos totales del país; por lo tanto, la identificación de tales proyectos y el conocimiento de sus avances pueden ser esenciales para la planificación y el control nacionales. Existen diversas fuentes de información sobre los proyectos privados, siendo las más frecuentes las instituciones financieras, las corporaciones de fomento, los organismos reguladores, las oficinas de registro de las empresas industriales y comerciales y otros organismos locales que se ocupan de las licencias y de los permisos de construcción. La evaluación regular de los planes y realizaciones en este campo puede ayudar a planificadores y administradores. En los países latinoamericanos, esta evaluación generalmente está en manos de una variedad de órganos, pero casi nunca en el marco de un sistema coordinado de recopilación e informes. Como ejemplo de evaluación de los proyectos industriales del sector privado en su etapa de planeamiento cabe citar el plan de desarrollo de Colombia.²³

El aspecto macroeconómico del sector privado generalmente se describe utilizando estadísticas y contabilidad nacionales. Tanto las estadísticas básicas como la contabilidad nacional han demostrado ser muy valiosas como complemento de la información que proporciona el presupuesto por programas. La contabilidad nacional tiene por fin describir el funcionamiento del sistema económico sobre la base de las operaciones que en él se ejecutan, y proporciona una serie de datos globales de importancia esencial para la formulación y control de las políticas económicas en el nivel global.

Actualmente, todos los países latinoamericanos usan un sistema de cuentas nacionales,²⁴ que se ajustan en lo posible a las principales recomendaciones de las Naciones Unidas,²⁵ sobre clasificación. En muchos casos, sin embargo, las cuentas se han simplificado y adaptado a las características del país, por lo limitado de las estadísticas básicas.

Para hacer uso pleno de las cuentas nacionales como instrumento de control de la ejecución de planes se necesita lo siguiente:

a) Que haya correspondencia entre las unidades de medición que emplea la contabilidad nacional y las que se emplean en la planificación

²³ Colombia, *Plan general de desarrollo económico y social, 1962*, Segunda parte: Industria, p. 323.

²⁴ *Estado actual de las estadísticas de cuentas nacionales en los países latinoamericanos y sus principales problemas* (ST/ECLA/Conf.22/L.3), documento presentado por la secretaria de la CEPAL al Grupo de trabajo sobre Cuentas Nacionales (Santiago de Chile, noviembre de 1965).

²⁵ *Un sistema de cuentas nacionales y correspondientes cuadros estadísticos* (ST/STAT/Ser.F/2/Rev.2) y publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 64.XVII.5).

del desarrollo. Por ejemplo, en la mayoría de los casos el aumento de la productividad previsto en los planes no se mide a través de las cuentas nacionales por falta de esta correspondencia;

b) Debe disponerse de los datos con la menor demora posible. En algunos casos se observan retrasos de uno o dos años;

c) El departamento de cuentas nacionales debe estar ubicado cerca del organismo central de planificación, principal usuario de los datos. En la práctica, los departamentos de cuentas nacionales se han ubicado en diferentes lugares, y en algunos países, se llega incluso a hacer dos estimaciones separadas. En la Argentina, Venezuela y el Perú las cuentas son estimadas por el banco central y el organismo de planificación. En Bolivia y Chile, la unidad de cuentas nacionales forma parte del organismo de planificación; en Panamá, Trinidad y Tabago y Guyana, esta unidad está ubicada en el departamento de estadística; en el Brasil, forma parte de una institución separada, y en todos los demás países se halla en el banco central.

Para obtener una visión general de la situación económica del país en el nivel global, es indispensable contar con el marco más amplio de las políticas que habrán de aplicarse. El plan operativo anual puede ser una solución, al proporcionar un punto de referencia respecto a las políticas más importantes que habrán de aplicarse para alcanzar los objetivos del plan.

En conclusión, los países de América Latina han estado agregando al instrumento básico, que es el presupuesto, medios complementarios de control. Este proceso avanza, pero aún falta mucho por hacer. Quedan por resolver varios problemas, a saber:

1. Es preciso mejorar la organización en el nivel de proyectos para lograr un sistema efectivo de control. Esto exige ante todo definir y delimitar responsabilidades y autoridad respecto de la adopción de medidas correctivas.

2. En la mayoría de los países no se ha establecido aún un sistema integrado de control como el descrito en la sección D de este documento. La falta de coordinación de los procedimientos de control que se aplican en diferentes niveles constituye una deficiencia básica: sucede a veces que el organismo central de planificación no conoce los resultados de los controles que se efectúan en los niveles de proyectos y sectorial; otras veces, la excesiva centralización del planeamiento, unida a un sistema inadecuado de información, priva a los departamentos ejecutores de un marco de referencia adecuado. Los resultados de la ejecución de proyectos, así como de la ejecución sectorial y regional, deben comunicarse al organismo central de planificación, para que se pueda evaluar el resultado global del período.

3. Para obtener otras informaciones de índole macroeconómico es preciso crear un sistema eficiente de cuentas nacionales. Los sistemas que se aplican hoy son casi todos versiones simplificadas del sistema que recomiendan las Naciones Unidas. Sin embargo, el propio sistema de las Naciones Unidas está siendo modificado para alcanzar una mayor pormeno-

rización en las informaciones económicas. Los países de la región deberían aplicar cuanto antes el nuevo sistema y reorganizar sus procedimientos estadísticos para producir cuentas actualizadas con un mínimo de demora y con intervalos más cortos.

4. La medición de la actividad del sector privado debe reforzarse y mejorarse, coordinando la recolección de datos sobre la planificación y ejecución de proyectos.

5. Por último, convendrá preparar un plan operativo anual como base para definir las principales políticas nacionales, y al mismo tiempo, como base para efectuar un control efectivo de las realizaciones globales, sectoriales y regionales.

**PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA CEPAL SOBRE
DESARROLLO ECONÓMICO**

*EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS E/CN.12/89/Rev.1	60 páginas No. de venta: 50.II.G.2	Dls. 0.40
*PROBLEMAS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Septiembre 1952 E/CN.12/221	44 páginas No. de venta: 52.II.G.1	Dls. 0.40
*LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO LATINOAMERICANO Septiembre 1954 E/CN.12/359	158 páginas No. de venta: 54.II.G.2	Dls. 1.25
*LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN AMÉRICA LATINA Noviembre 1954 E/CN.12/360 ST/ECA/28	180 páginas No. de venta: 54.II.G.4	Dls. 1.75
MANUAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO Diciembre 1958 E/CN.12/426/Add.1/Rev.1 TAA/LAT/12/Rev.1	264 páginas No. de venta: 53.II.G.5	Dls. 3.00
*LAS INVERSIONES PRIVADAS EXTRANJERAS EN LA ZONA LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO Diciembre 1960 E/CN.12/550	33 páginas No. de venta: 60.II.G.5	Dls. 0.50
DESARROLLO ECONÓMICO, PLANEAMIENTO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL Junio 1961 E/CN.582/Rev.1	94 páginas No. de venta: 61.II.G.6	Dls. 1.00
LA COOPERACIÓN ECONÓMICA MULTILATERAL EN AMÉRICA LATINA Diciembre 1961 E/CN.12/621	234 páginas No. de venta: 62.II.G.3	Dls. 3.00
EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA EN LA POSTGUERRA Noviembre 1963 E/CN.12/659/Rev.1	152 páginas No. de venta: 64.II.G.6	Dls. 1.50
EL DESEQUILIBRIO EXTERNO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LATINOAMERICANO. EL CASO DE MÉXICO Abril 1957 E/CN.12/428 y Add.1	560 páginas No. de venta: 64.II.G.Mim. 1	Dls. 4.00
*EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL ECUADOR Abril 1953 E/CN.12/295	217 páginas No. de venta: 53.II.G.2	Dls. 2.00

* Agotada

ANÁLISIS Y PROYECCIONES DEL DESARROLLO ECONÓMICO

I. INTRODUCCIÓN A LA TÉCNICA DE PROGRAMACIÓN		
Julio 1955	92 páginas	
E/CN.12/363	No. de venta: 55.II.G.2	Dls. 1.00
II. EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL BRASIL		
Abril 1956	176 páginas	
E/CN.12/364/Rev.1	No. de venta: 56.II.G.2.	Dls. 2.00
III. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COLOMBIA		
Noviembre 1956	422 páginas	
E/CN.12/365/Rev.1	No. de venta: 57.II.G.3	Dls. 4.50
IV. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE BOLIVIA		
Febrero 1958	301 páginas	
E/CN.12/430/Add.1/Rev.1	No. de venta: 58.II.G.2	Dls. 3.00
V. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA ARGENTINA		
Diciembre 1958		
E/CN.12/429/Rev.1	129 páginas (Vol. I)	Dls. 1.50
Junio 1959		
E/CN.12/429/Add.1 y 2/Rev.1	259 páginas (Vol. II)	Dls. 3.00
Agosto 1959		
E/CN.12/429/Add.3/Rev.1	181 páginas (Vol. III)	
E/CN.12/491/Rev.1	No. de venta: 59.II.G.3	Dls. 2.50
VI. EL DESARROLLO INDUSTRIAL DEL PERÚ		
Abril 1959	335 páginas	
E/CN.12/493	No. de venta: 59.II.G.2	Dls. 4.00
VII. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE PANAMÁ		
Diciembre 1959	203 páginas	
E/CN.12/494/Rev.1	No. de venta: 60.II.G.3	Dls. 2.50
VIII. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE EL SALVADOR		
Diciembre 1959	175 páginas	
E/CN.12/495	No. de venta: 60.II.G.2	Dls. 2.00
IX. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE NICARAGUA		
Noviembre 1966	220 páginas	
E/CN.12/742/Rev.1	No. de venta: 67.II.G.2	Dls. 3.00
XI. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE HONDURAS		
Diciembre 1960	222 páginas	
E/CN.12/549	No. de venta: 61.II.G.8	Dls. 3.00

Las publicaciones de las Naciones Unidas están a la venta en Librerías y casas distribuidoras de todo el mundo. También pueden solicitarse a: NACIONES UNIDAS, SECCIÓN DE VENTAS, Nueva York o Ginebra.



21

Printed in Mexico
68-25148-2.900

Price \$ U.S. 4.75
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. S.69.II.G.2