NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.4
29 de noviembre de 1967

ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto IV del temario provisional

# CONTROL DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE OPERACION

Trabajo presentado por la

División de Administración Pública de las
Naciones Unidas

INDICE



/CONTROL DE

# CONTROL DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS DE OPERACION */

## 1. 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

---

*/ Este no es un documento oficial de las Naciones Unidas sino un documento de trabajo preparado especialmente por un miembro del personal de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas para el Seminario sobre Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo, Santiago, Chile, 19-28 de febrero de 1968.

/de acuerdo

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.

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.

## 2. 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

---

1/ Planificación del desarrollo económico (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 64.II.B.3, 1963, p .7).

/operativos anuales

operativos anuales [2/] 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 planes 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 desfasamiento 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:

---

2/ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Seminario de Planes Anuales Operativos (Santiago de Chile, 1966). Véase también la tercera parte de este documento.

/a) la

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 sicológicos 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 mecanismos 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 influir 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

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.

### 3. 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

---

3/ Naciones Unidas, 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, 1966, p. 34).

/subdivisión basada

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 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 y 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

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.

### 4. Las etapas de control de la ejecución de planes

El proceso de control de la ejecución de planes puede considerarse desde dos puntos de vista:

a) la secuencia de las actividades o etapas de realización;

b) la porción del sistema nacional sujeto a control (sistema global, sectores, regiones, gobiernos locales, proyectos).

En esta sección se examinará la secuencia de las actividades indicadas en el punto a). Como se dijo antes, 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:

i) medición de los resultados obtenidos;

ii) examen de los resultados en comparación con las metas del plan;

iii) análisis de las variancias y descripción de sus causas;

iv) definición de las medidas correctivas, y

v) adopción de las medidas correctivas y transmisión de ellas al sistema.

La etapa i) 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

ayuda también a verificar la validez de los objetivos y metas del plan, y señalan 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. Comunmente 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 quiere 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 i), ii) y iii). 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/]

---

4/ Naciones Unidas, Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries (E/CN.11/BRW.4/L.6, Nueva York, 1966).

5/ Naciones Unidas, Government Accounting and Budget Execution (Nueva York, 1956).

/Así, un

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 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.

Comunmente, las etapas iii) (análisis de variancias y especificación de sus causas) y iv)(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

---

6/ Naciones Unidas, Government Budgeting and Economic Planning in Developing Countries, op. cit.

/operaciones ejecutadas

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 iv), 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 v) (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 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

ejecución de los planes, y en todo caso, con el mínimo de demora ante la 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 analiza detenidamente en la sección 6.

En el gráfico 1 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).

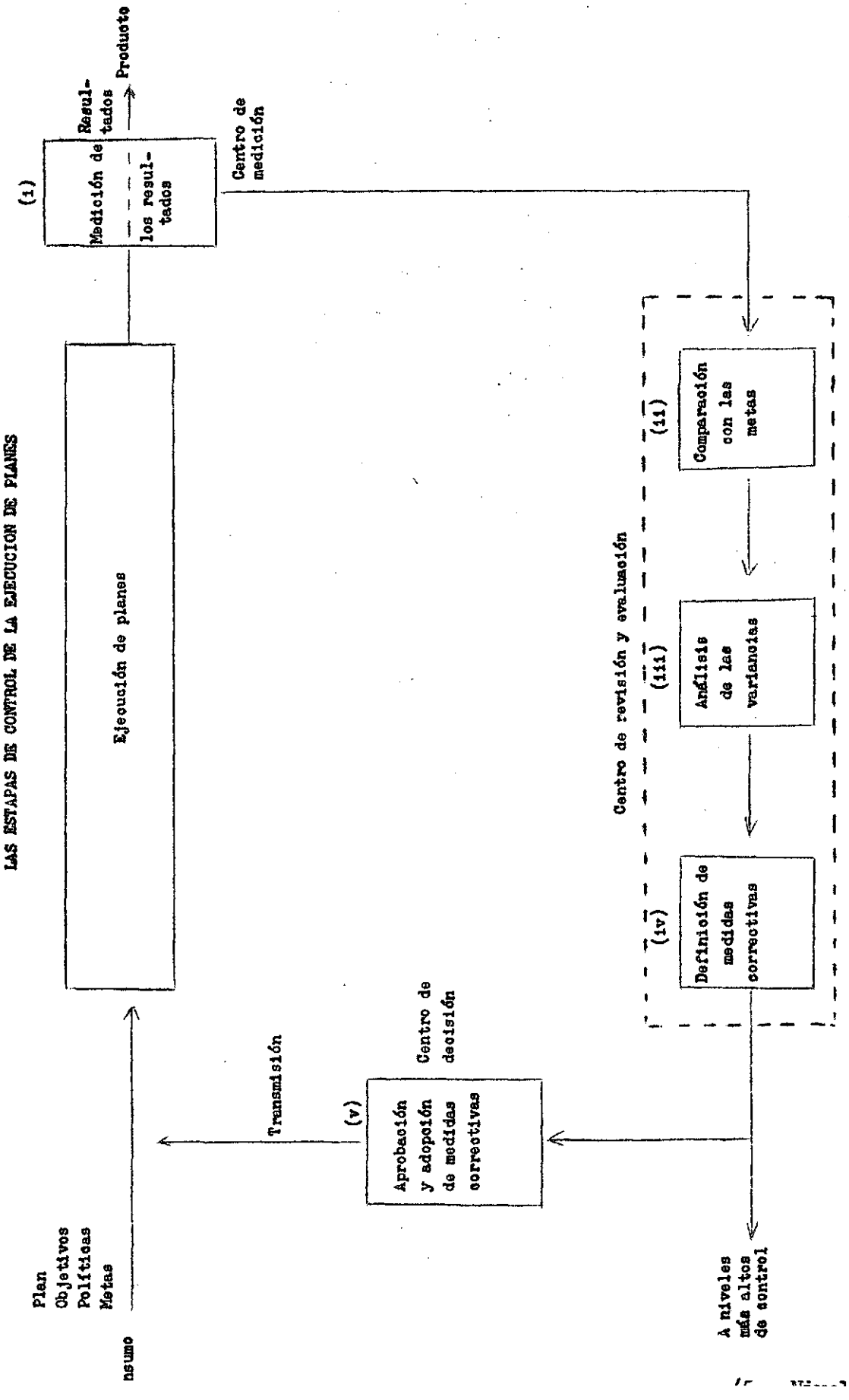
El gráfico ubica en el círculo las unidades hipotéticas encargadas de las diversas actividades: centros de medición (M), de revisión y evaluación (RE) y de decisión (D). El centro RE abarca tres etapas de control (comparación, análisis de variancias y definición de medidas correctivas). No siempre es 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 a) para la adopción de decisiones que rebasan las atribuciones del centro D local, o b) para informar sobre los resultados y variaciones.

/Gráfico 1

Gráfico 1

LAS ETAPAS DE CONTROL DE LA EJECUCION DE PLANES



## 5. 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:

i) ser completo, es decir, abarcar todo el sistema nacional de ejecución de planes;

ii) 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

iii) 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 a) la actividad del sector público y del privado, b) la ejecución de planes desde el punto de vista tanto microeconómico como macroeconómico, y 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 guardar coherencia 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

El sistema de planificación que aparece en el gráfico 2 identifica 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-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 2 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.

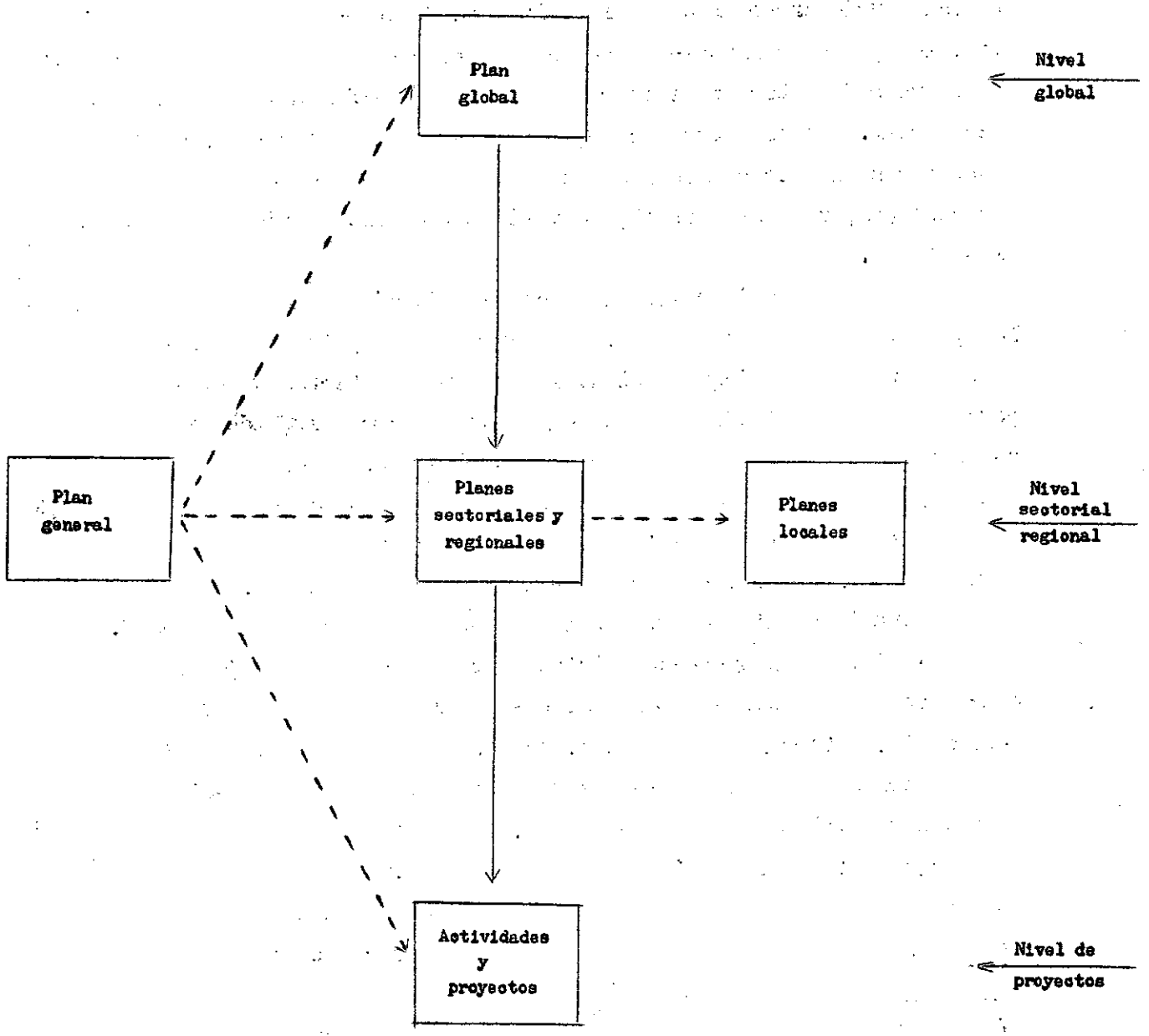
---

7/ Naciones Unidas, A manual for programme and perfomance budgeting (ST/ECA/89, Nueva York, 1966).

/Gráfico 2

Gráfico 2

NIVELES DE CONTROL




/El nivel

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 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

---

8/ Naciones Unidas, "Ejecución de planes de desarrollo: problemas y experiencia", Estudio económico mundial, 1966 (E/4363, primera parte, p. 25).

9/ United Nations, Formulation and Economic Appraisal of Development Projects, volumen I (1950).

10/ Naciones Unidas, Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo: La planificación en América Latina (E/AC.54/L.13, p. 31). Este documento fue presentado por la secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) al Comité de Planificación del Desarrollo en su segundo período de sesiones (Santiago de Chile, abril de 1967).

/de desarrollo,

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.

---

11/ Naciones Unidas, Planificación del desarrollo económico (A/5533/Rev.1, Nueva York, 1963, párrafos 16 y 17).

## 6. La cadena de control de la ejecución de planes

El gráfico 3 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 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 que se examinan en la sección 4:

i) el centro de medición (M);

ii) el centro de revisión y evaluación (RE), y

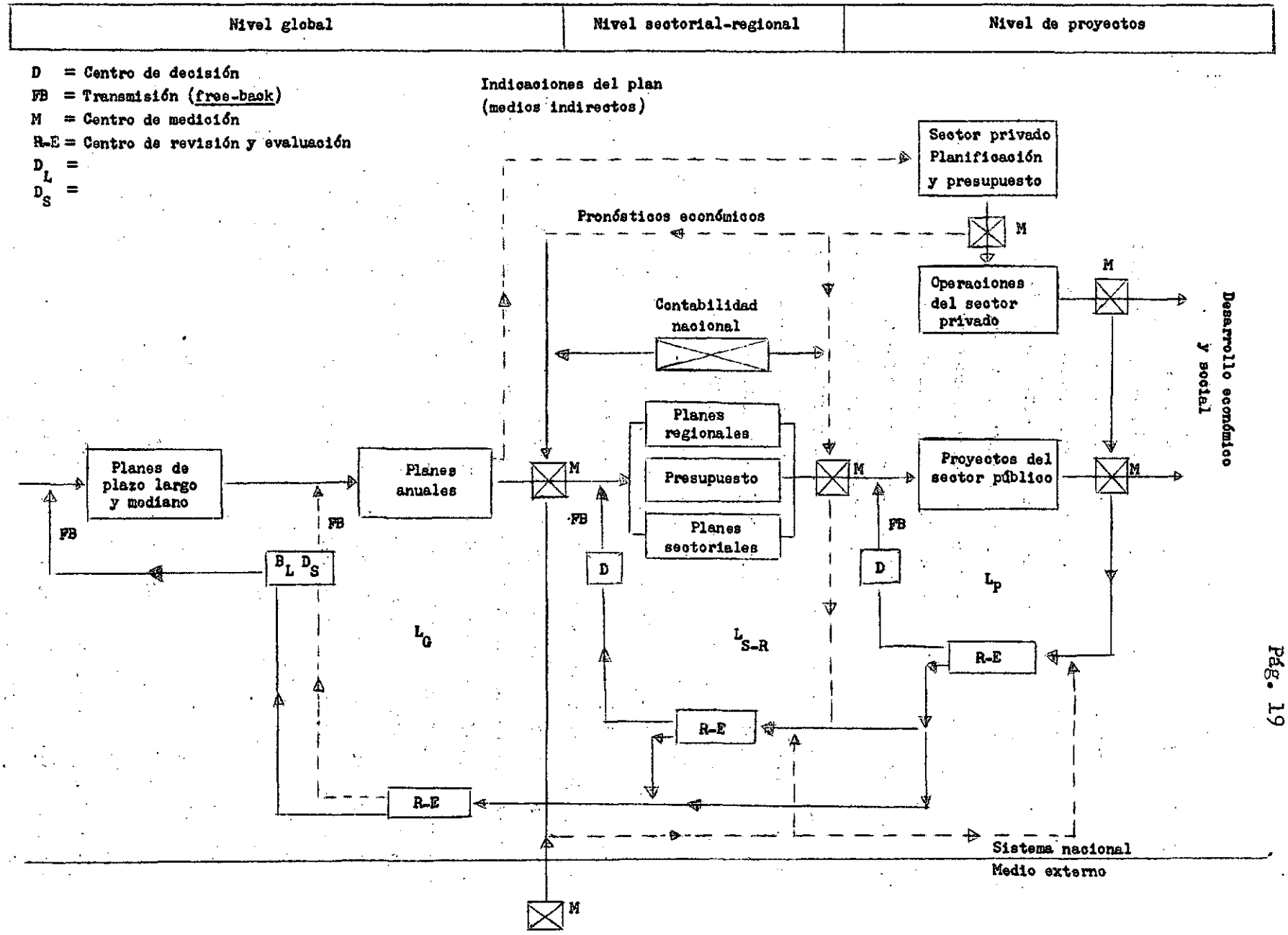
iii) el centro de decisión (D).

A su vez, cada círculo de control transmite adecuadamente (por las dos vías originadas en la unidad RE) a) las medidas correctivas al sistema operativo de su nivel, y b) 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.

/Gráfico 3

Gráfico 3

SISTEMA DE INFORMACION PARA LA CADENA DIRECTA DE CONTROL




/El centro

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 4 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 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).

Por último, 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 5 se mencionaron otros centros de decisión.

/En el

En el gráfico 3, 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 3 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.

Por último, se muestra un centro básico de medición en el medio externo (que en el gráfico aparece fuera de los tres círculos principales que se han descrito). Este centro informa sobre asuntos externos, como cambios en los mercados extranjeros (producción, demanda, precios, condiciones tecnológicas, etc.) que pueden influir en el sistema nacional. Este centro 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

Sintetizando, para que el sistema de control de la ejecución de planes sea efectivo, habría que definir por lo menos los siguientes elementos estructurales:

i) distribución de centros de medición necesarios a través del sistema nacional, incluidos centros para la medición del medio externo;

ii) características cualitativas y cuantitativas de la información que habrá de recolectarse, y periodicidad de la corriente de información;

iii) forma de procesar los datos para su comparación con las metas y para el análisis de variancias;

iv) fuentes de decisión de medidas correctivas, incluyendo indicaciones respecto a los tipos de decisiones que habrán de tomarse en determinadas situaciones (normas de decisión);

v) posición que ocuparán en la organización los centros de decisión facultados para aprobar y poner en vigor las medidas correctivas;

vi) procedimientos y operaciones relacionados con la corriente de medidas correctivas;

vii) mecanismos de coordinación de los controles en los distintos niveles.

Más adelante se examinarán algunas características del proceso de control vinculados 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:

i) el tipo y cantidad de información necesaria, y

ii) 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

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.

i) 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

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 sicológicos. 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 macroeconómicas.

ii) 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/]

En la sección 4 se hizo una breve referencia al factor tiempo. Este factor da margen a dos problemas en el proceso de control:

i) determinación de la periodicidad óptima del ciclo (número de ciclos por año o intervalo entre dos mediciones consecutivas);

ii) 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 caso i), el problema es diseñar un sistema vinculado a la definición de los rasgos esenciales de un sistema de control. En el caso ii), el problema está en reducir los desfasamientos en el ciclo de control, y por lo tanto, es 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

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 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:

- en el nivel de proyectos, de una semana a un mes;
- en el nivel sectorial-regional, de un mes a dos o tres meses;
- en el nivel global, de dos a tres meses hasta seis meses.

El problema de reducir al mínimo el desfasamiento 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 destacó en la sección 3, el control debe estar enraizado en la planificación.

Las principales dificultades para reducir el desfasamiento 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

---

13/ Naciones Unidas, Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo: El control de ejecución de planes generales de desarrollo en América Latina (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 1962).

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/]

## 7. Experiencia de los países latinoamericanos

El notable progreso logrado en los últimos años por muchos de los países latinoamericanos en la formulación de planes [16/] 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 [17/] presentado en el segundo período de sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo (Santiago, abril de 1967): "El escaso avance

---

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/ Naciones Unidas, Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo: La planificación en América Latina, op. cit.

17/ Naciones Unidas, Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo: La planificación en América Latina (op. cit., p. 30).

/en la

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."

Esta aseveración subraya la importancia de controlar la ejecución de los planes operativos anuales 18/ 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.

---

18/ Véase la tercera parte de este informe.

/a) Papel

a) 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:

i) 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);

ii) 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;

iii) 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;

iv) 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 requisitos i), ii) y iii) pueden lograrse por la misma reorganización que habitualmente acompaña a la aplicación del presupuesto. En esta forma, 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

Los principales estudios y modificaciones orgánicos que deben realizarse como fase previa al establecimiento del presupuesto por programas, son los siguientes:

i) 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;

ii) definición de los centros de responsabilidad, circunscritos desde el punto de vista de la ejecución de los programas incluidos en el presupuesto;

iii) 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;

iv) 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, 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

---

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).

/programas según

programas según un sistema uniforme de clasificación,[20] ha sido posible asignarlos a los departamentos que se encargarán de ejecutarlo. 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.

---

20/ Las clasificaciones más usadas son las que aparecen en el Manual for Programme and Perfomance Budgeting (op. cit).

/En algunos

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 específicos para controlar la ejecución de proyectos (por 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 en 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

---

21/ ILPES, El proceso del desarrollo en América Latina. Las reformas presupuestarias para la planificación (op. cit.).

/de presupuesto

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 orgánicas [22/] 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 especial 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:

---

22/ En Colombia (1964), Perú (1964), Brasil (1964), Nicaragua (1965), Paraguay (1963) y Chile (1959).

/i) la

i) 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;

ii) 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;

iii) 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;

iv) el presupuesto debe extenderse hasta abarcar todo el sector público (organismos centrales, organismos especializados, instituciones descentralizadas y autónomas, empresas públicas), y

v) debe adoptarse una moderna ley de presupuestos que regule todas las etapas de la administración del mismo y especialmente la etapa de decisión.

b) 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 se analizó en la sección 6.

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

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

---

23/ Colombia, Plan general de desarrollo económico y social, 1962 (Segunda parte: Industria, p. 323).

/sistema económico

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:

i) que haya correspondencia entre las unidades de medición que emplea la contabilidad nacional y las que se emplean en la planificación 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;

ii) debe disponerse de los datos con la menor demora posible. En algunos casos se observan retrasos de uno o dos años;

iii) 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 Tobago 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.

---

24/ Naciones Unidas, Estado actual de las estadísticas de cuentas nacionales en los países latinoamericanos y sus principales problemas, trabajo presentado por la secretaría de la CEPAL al Grupo de trabajo sobre Cuentas Nacionales (Santiago de Chile, noviembre de 1965).

25/ Naciones Unidas, Un sistema de cuentas nacionales y correspondientes cuadros estadísticos (Estudio de métodos, serie F, Nº 2 y R. 1 y 2).

/Para obtener

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.[26/]

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 los siguientes problemas:

i) 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.

ii) En la mayoría de los países no se ha establecido aún un sistema integrado de control como el descrito en la sección 5. 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.

iii) Para obtener otras informaciones de índole macroeconómica 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 pormenorización

---

26/ Véase la parte III a) de este documento.

/en las

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.

iv) La medición de la actividad del sector privado debe reforzarse y mejorarse, coordinando la recolección de datos sobre la planificación y ejecución de proyectos.

v) 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.