

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.6
6 de diciembre de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

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 I a) del temario provisional

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

Trabajo presentado por el
Sr. Aryeh Attir, Asesor Principal y
Jefe del Proyecto para la ESAP del
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo



Noviembre de 1967

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA EJECUCION
DE PLANES DE DESARROLLO.

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968.

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

Documento preparado por:

Aryeh Attir
Asesor Principal y Jefe del Proyecto
para la ESAP del Programa de las
NN. UU. para el Desarrollo

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

INTRODUCCION

I LA ECOLOGIA DEL PLAN

Organismos políticos
Gremios socio-económicos
El público
La burocracia oficial
Ciencia y Tecnología
Organismos internacionales

II LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA PREPARACION Y APROBACION
DEL PLAN

Organismos Planeadores
Organismos Auxiliares
Grupos Interesados

III LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA EJECUCION DEL PLAN

La Oficina Central de Planeación
La Dirección del Presupuesto
Los Ministerios y Departamentos Administrativos
Establecimientos Públicos y Organismos de Regulación Económica
Organismos Regionales y Locales
Gremios Particulares

IV EL DIALOGO SOCIAL

La importancia del diálogo social
Las condiciones para un diálogo social
Instrumentos de coordinación y negociación

INTRODUCCION

Por razones que no es del caso explicar, las actividades planeadoras en los países en vía de desarrollo han tomado un alcance que justifica la atención, nó 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 atribuído 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 de desarrollo. Los auto-- res de dichos estudios se han concentrado más que todo en la es-- tructura, las competencias y las funciones del organismo central - encargado de la planeación y en la eficacia de los organismos res-- ponsables de la ejecución.

Este modesto documento tiene como objeto llamar la atención a algunos factores ambientales que condicionan cualquier acti-- vidad 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 deri-- van 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.

I LA ECOLOGIA 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, aún 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 planeadores, - sus causas y motivos.

Esquemáticamente, se podría clasificar la relación entre el ambiente y los organismos planeadores como benigno, 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 planeación habrá más posibilidades de choques y relaciones hostiles con otros organismos por las siguientes razones:

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

b) La planeación 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 planeadores 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 planeadores 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 planeación 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 la planeación 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 planeación, 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 planeación que conlleva muchos aspectos políticos, tanto en su filosofía como en su desarrollo práctico.

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

Segundo, existen muchas relaciones directas e indirectas entre

la Oficina de Planeación 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 planeadoras? 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 - planeación: el político y el administrativo. Los administradores tienen que suministrar a los políticos los datos y demás elementos de juicio pa - ra 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 quieran salirse del marco legítimo de sus facultades y asumir funcio - nes legalmente adscritas a la otra. Así ocurre cuando el organismo político quiere administrar o cuando el organismo administrativo quiere impo - ner ideas políticas en sus planes. A veces tal comportamiento surge de - buena fé, o sea de la conciencia del organismo que interviene en los - asuntos del otro, al creer que su intervención es necesaria para salva - guardar el logro de los objetivos. Sin embargo, ocurre con frecuencia - que uno de los organismos se desvirtúa y su "intervencionismo" llega a - deberse, nó al interés común sino a intereses de sus miembros o de algu - nos 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 fé y para velar por el inte - rés común, se extravía de sus prerrogativas y hace lo posible para sabo - tear 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 vía de desarrollo por el hecho de que la diferencia entre los "poderes" no se ha cristalizado todavía en ellos.

2. Gremios Socio-Económicos

La planeación nacional es una forma de intervención gubernamental para el logro ordenado de algunos objetivos económico-sociales. 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 socio-económicos y tenerlos en cuenta en todas las etapas de la elaboración y ejecución del Plan.

Del comportamiento de los organismos planeadores 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 socio-económicos, 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 económico-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 sicología 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 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 influenciado 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 planeadores imbuído 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 planeadores 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 planeadores, entendiendo por esta última denominación todos los que tienen que ver con la elaboración y ejecución de los planes. Los planeadores 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 planeadores 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 "elite" de planeadores 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 planeadoras 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 electrónicas, 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, sicología 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, aún 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 planeación para el desarrollo, es significativo para 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 planeación, 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 vía de desarrollo. Es un proceso normal para 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 planeadores 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.

II LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA PREPARACION Y APROBACION
DEL PLAN.

1. Organismos Planeadores

Por lo general la tarea de preparar el plan nacional de desarrollo está a cargo de una Oficina Central de Planeación. 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 planeación. Este último concepto rige aun cuando la función de planear está legal y exclusivamente adscrita a la Oficina Central. La experiencia muestra que la multiplicidad de los organismos involucrados en la planeación 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 económico-sociales no se presta fácilmente a un tratamiento centralizado.

Por consiguiente, encontramos actividades de planeación 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 planeación. Al adoptar los nuevos sistemas de P.-P.B. (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 multi-anuales y la utilización de recursos fig

cales para regulaciones económicas (en el sentido restrictivo o de incentivos) asimilan aún más el presupuesto a un organismo de tipo planeador.

Las oficinas centrales de planeación que intentaron realizar directamente todos los trabajos de planeación 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 planeadores en la preparación y formulación de los planes nacionales parece ser el camino más aconsejable.

Cuál sería el papel de la O.C.P. en este "Complejo" o "Sistema" de organismos planeadores? Los autores modernos tienden a adscribir a la O.C.P. la función de un 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 vía 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 de 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 planeación. Esta intervención se realiza en dos formas. Primero, a través de las juntas directivas 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 socio

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 ob- tener la aprobación en principio de los planes en sus etapas primarias, - para evitar el destrozo de una obra que implica esfuerzos de muchos me- ses, 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;
- 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 inves- tigaciones y los últimos tienen que basar sus investigaciones en datos.

Los datos y estadísticas son la base de toda planeación. Aunque cada O.C.P. tiene (o debe tener) una sección de estadística, sería prác- ticamente imposible realizar en ella todos los trabajos de recolección, - tabulación y análisis de todos los datos necesarios. Por lo tanto, la - Oficina Central no tiene más remedio que acudir a los departamentos na- cionales de estadística y a las múltiples unidades de estadística que - operan en los ministerios y en casi todos los demás organismos oficiales. Asimismo, la O.C.P. puede utilizar las fuentes de información provenien- tes de las empresas particulares. Para esto último, se requiere una dis- posición legal especial, cosa existente en la mayoría de los países. Pa- ra que las estadísticas se realicen en forma racional y no se desperdi- cien 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 ma - yor volumen) el hacer estadísticas primarias o básicas y que los demás - organismos se limitaran a estadísticas secundarias en sus respectivos - campos de especialización. La O.C.P. haría, en este caso, solamente las estadísticas que no se producen en otra parte, o de las cuales no po- - drían encargarse otros organismos.

Otro principio importante sería recoger la estadística en la - fuente y hasta donde sea posible como "producto derivado", o sea como in - formación que surge sin esfuerzo adicional durante el proceso de produc- ción (e.g. copias de las planillas de obreros para costos de mano de - obra).

Los planeadores observan que a veces es difícil, por las condi - ciones objetivas de un país, levantar estadísticas exactas, hecho que - puede resultar en demoras y hasta en la cancelación de proyectos de desa - rrollo. Es opinión de algunos economistas que en países de poco desarro - llo las necesidades son muchas veces tan obvias que se podría planear - con estadísticas aproximadas y que el perfeccionismo en este campo no se justificaría.

De la importancia de la ciencia y la tecnología para el desa - rrollo ya se habló en el capítulo anterior. Por lo tanto no requieren - justificación las vinculaciones entre los organismos de planeación y los institutos de investigación científica, más que todo en sus aspectos - aplicables (ciencia aplicada). Los organismos planeadores podrían prove - char 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 planeación 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 tienen algunas Divisiones de Impuestos, Secciones de Investigaciones Económicas (Tributarias) y Ministerios de Salud, 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 "Olympe 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 Holanda 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 Planeación 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 dió 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.

III LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA EJECUCION DEL PLAN

1. La Oficina Central de Planeación

La polémica acerca del problema de la participación de la O.C.P. en la ejecución del Plan, parece estar agotada. Pocos siguen sosteniendo que la O.C.P. 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 eficazmente manejar obras que implican conocimientos técnicos muy diversificados y una tremenda capacidad operativa.

Mucho más frecuente es el modelo de una Oficina Central 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 O.C.P. 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 O.C.P. La efectividad de este sistema de control dependería de las competencias de las mismas juntas directivas y del número de los delegados de la O.C.P. en ellas. Cuando las juntas tienen amplias facultades de carácter administrativo (forma que no necesariamente debe recomendarse) y el número de los delegados de la O.C.P. 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 O.C.P. como para la misma empresa ejecutora. La actividad en las juntas consume mucho del tiempo de los fun-

cionarios de la O.C.P. 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 O.C.P. en las juntas se encuentran en una situación que tal vez podría llamarse "esquizofrenia administrativa"; por un lado, deben representar los intereses de la O.C.P. 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 O.C.P. Lo único inconveniente en este último sistema es que puede acarrear demoras y así perjudicar los intereses de la empresa.

El papel de la O.C.P. 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 el capítulo anterior ya se mencionó el presupuesto como instrumento de planeación. 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 costes "standard" que se utilizan para cada unidad de produc-

ción, 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 puede 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 entiende la importancia de una estrecha colaboración y coordinación entre la Dirección Nacional del Presupuesto y la O.C.P., tanto en la etapa de la planeación 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 duplicación 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 planeación, podría elaborarse conjuntamente por ambos organismos (El Presupuesto y la O.C.P.) 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 planeación 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 solucio-

nes 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 Planeación (O.C.P.) obtuvo, en algunos 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 coordinación 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 O.C.P. en el desempeño de la función coordinadora y supervigilante, conviene canalizarla invariablemente a través de los ministerios. En otras palabras, la O.C.P. 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 O.C.P. 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 edificable. Corresponde al principio de la especialización funcional o regional y a la idea de separación entre planeación y ejecución. 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 fué 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 nó 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 O.C.P. 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 liderato e introducir orden y coordinación a nivel local. El eslabón más débil 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 O.C.P., 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 Socio-Económicos" - "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 resulta-

dos, 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 O.C.P. - 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 O.C.P., 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 O.C.P. 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.

IV EL DIALOGO SOCIAL

1. La importancia del Diálogo Social

De lo expuesto en los capítulos 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 O.C.P. 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 puede, en ciertas condiciones, llevar a entendimientos 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. Reu

niones 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 minis

teriales, en los cuales algunos ministros, 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.e. 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 coordinador, 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 O.C.P. 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.