



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.9  
29 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

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES DE LA PLANIFICACION

Trabajo presentado por la  
secretaría de la CEPAL



INDICE

	Página
I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES .....	1
II. VINCULACION DE LA PLANIFICACION A LOS CENTROS SUPERIORES DE DECISION POLITICA .....	8
1. La experiencia de los países socialistas .....	9
2. La experiencia de los países desarrollados de libre empresa .....	11
III. LA PLANIFICACION Y LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS.	14
1. Constitucionalización de la planificación .....	14
2. El sistema presidencial y las potencialidades del necesario apoyo político a la elaboración y ejecución de los planes .....	16
3. La planificación y la posibilidad de prórroga del presupuesto fiscal .....	18
4. Bases constitucionales de la tributación .....	20
IV. CONSIDERACIONES FINALES .....	28



## I

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES

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

Otros observadores han atribuido los fracasos en el cumplimiento de los planes principalmente a las deficiencias técnicas y falta de realismo de los mismos.<sup>2/</sup> Un aspecto del idealismo de los planes pudiera ser el no considerar la inadecuación de varios organismos públicos para el cumplimiento de las metas previstas, o presuponer que las necesarias adaptaciones de los mismos pudieran realizarse dentro de plazos exiguos, venciendo poderosos obstáculos de índole económico-social. Pero la relatividad de la importancia de la administración estatal para la ejecución de los planes, se debería a que "en la mayoría de los países en desarrollo, casi toda la producción agrícola e industrial y una parte importante de la inversión están en manos del sector privado; y si bien la influencia que la mayoría de los gobiernos puede ejercer sobre el sector privado no es poca, tampoco es tanta que asegure en alguna forma la adopción de las decisiones requeridas."<sup>3/</sup>

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

2/ Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, Informe sobre el segundo período de sesiones (E/4362); El control de la ejecución de planes generales de desarrollo, Documento presentado por la OEA (E/AC.54/L.20); y Algunas condiciones generales para la ejecución eficaz en los planes, Documento presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo de las Naciones Unidas (E/AC.54/L.6

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

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

Desde el punto de vista puramente administrativo, la coordinación entre dichos organismos y autoridades, presenta particular interés, porque en gran medida es una cuestión de organización y procedimientos. Es cierto que la organización formal no podrá, por sí, hacer efectiva la coordinación de posiciones antagónicas, con raíces profundas en convicciones científicas o técnicas, y aún menos cuanto estén involucrados intereses de grupos o conceptos de valor.<sup>4/</sup> Pero afortunadamente éste no sería el caso, en el momento actual. En el pasado, los Bancos Centrales de América Latina con frecuencia no prestaron apoyo a la planificación global o abiertamente se opusieron a políticas de desarrollo de que pudiera resultar un efecto inflacionario, a veces deliberadamente buscado, como

---

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

medio de realizar transferencias de ingreso al grupo empresarial.<sup>5/</sup> La oposición o indiferencia de los Bancos Centrales a la planificación probablemente fue una consecuencia de sus hábitos y técnicas de actuación en el corto plazo; en cuanto a la preocupación por la estabilidad monetaria, ella se habrá convertido en un motivo de aproximación entre los Bancos Centrales y los organismos planificadores, pues éstos invariablemente han optado por la fórmula "desarrollo sin inflación".<sup>6/</sup>

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

---

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

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

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

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

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

Tan fuertes intereses seguramente constituirían poderosa motivación para la coordinación de las distintas experiencias y especializaciones, que se procesaría de manera continuada durante el año, de conformidad con una cronología de preparación de los pertinentes instrumentos - presupuesto económico exploratorio, presupuesto económico previsional, presupuesto fiscal y plan

---

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



operativo anual. En la elaboración de este último es que la colaboración del sector privado sería de máxima utilidad; ella resultaría en gran medida de los contactos que durante todo el año los distintos organismos gubernamentales mantendrían con los correspondientes subsectores privados. Pero en la fase final, en que se tomarían las decisiones definitivas en la esfera administrativa, las que conformarían el plan operativo anual, sería conveniente organizar un comité de carácter consultivo para ese fin, constituido de representantes del organismo central de planificación, del Banco Central y de los bancos de inversión o centrales financieras, del organismo central de presupuesto fiscal y de los subsectores privados responsables de los principales ramos de la agricultura, producción industrial básica e intermedia y de los transportes.

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

La elaboración de un plan de buena categoría técnica plantea problemas administrativos de carácter preliminar, que por no haber sido solucionados oportunamente en muchos países de América Latina habrán constituido una de las causas del incumplimiento de los planes. Básicamente hubiera sido necesario mejorar la información y el sistema estadístico <sup>2/</sup> y formar personal suficiente para los organismos centrales y sectoriales de planificación. Para caracterizar el atraso técnico de los países del área en la materia, es suficiente mencionar el hecho de que sólo dos o tres de ellos han comenzado a utilizar los presupuestos económicos, tropezando con escasez, debilidad e inoportunidad de datos estadísticos e insuficiencia de personal con la alta calificación necesaria. La corrección de esas deficiencias debería constituir el objetivo prioritario de la administración para el desarrollo.

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

En seguida hubiera sido indispensable adaptar la administración pública para ejecutar los planes. Es aquí que muy comúnmente se habría cometido la falacia de considerar que la adaptación involucraría una reforma administrativa de carácter global, destinada a racionalizar estructuras y procedimientos, para acelerar y mejorar las decisiones, caracterizar responsabilidades y reducir costos operativos; a mejorar la calidad del personal mediante clasificación de cargos, implantación del sistema de mérito y otras técnicas; a perfeccionar y simplificar las normas y prácticas relativas al control contable; y demás medidas similares, cuyos efectos positivos implícitamente deberían hacerse sentir en plazos relativamente cortos, intrínsecamente menores que los de los planes.

Esa orientación sería idealista e ilusoria. En varios países latinoamericanos las bases del sistema de mérito están en la Constitución desde hace muchos años y sin embargo los nombramientos y los ascensos siguen obedeciendo casi exclusivamente a las motivaciones políticas; organismos creados hace varias décadas para promover la racionalización administrativa han sido hostilizados por políticos y grupos de presión, han perdido prestigio y a veces se han tornado prácticamente inoperantes; se han creado cargos públicos muy por arriba de las necesidades reales de los servicios, como una forma de asistencia social, debido a la incapacidad del sistema económico para emplear una parte sustancial de la fracción demográfica en que anualmente aumenta la población activa. Esas y otras contingencias imponen la ineficiencia administrativa, que es un efecto del subdesarrollo económico aunque igualmente se haya convertido en una de sus causas más actuantes. En efecto, el aumento de los gastos con personal público, proporcionalmente superior al incremento del PBI,<sup>10/</sup> habrá contribuido para el crecimiento de la carga tributaria, que a su vez aumenta los costos de las empresas y reduce los ingresos familiares, a través del mecanismo de los precios o de la tributación directa; ello disminuye el mercado interno y puede influir negativamente sobre las exportaciones. Además el aumento de los costos administrativos, casi siempre debidos originalmente a los aumentos de los gastos de personal, ha sido en

---

<sup>10/</sup> Véase Gonzalo Martner, Flanificación y presupuesto por programas (México, Siglo XXI, 1967), cap. I.

muchos países una de las causas de los déficit presupuestales, con frecuencia financiados inflacionariamente; por otro lado, aunque el presupuesto estuviera equilibrado, el carácter parasitario de numerosos cargos públicos implica proporcionar poder de compra a un significativo grupo social que nada aporta al mercado en bienes o servicios, sino que, al revés, para mantenerse aparentemente ocupado, complica los procedimientos, aumenta el formulismo y hace obstructiva la administración. Ello constituiría una de las causas estructurales de la inflación, o del estancamiento económico, cuando se procura eliminar el déficit del presupuesto fiscal mediante reducción de los gastos de capital del sector público.

De esas realidades debería derivar una estrategia y tácticas de racionalización administrativa que probablemente conducirían a aislar del sistema general determinados organismos inmediatamente responsables del cumplimiento de las metas del plan, a fin de darles tratamiento prioritario, casi obligatoriamente bajo un régimen de autonomía administrativa y financiera provisionales; o crear organismos nuevos, de preferencia reclutando su personal entre los funcionarios existentes, para no aumentar costos.

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

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

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

## II

VINCULACION DE LA PLANIFICACION A LOS CENTROS SUPERIORES  
DE DECISION POLITICA

En varias oportunidades documentos oficiales de Naciones Unidas han señalado la importancia fundamental de las decisiones políticas en materia de planificación económica y social, así como la inadecuación de las instituciones jurídicas actuales de los países de América Latina para asegurar que tales decisiones sean de la mejor calidad posible y se tomen oportunamente, en cada una de las fases del proceso de planeamiento.<sup>1/</sup>

Es cierto que la legislación ordinaria puede institucionalizar la planificación e inclusive determinar las oportunidades así como, en parte, la naturaleza de las decisiones de los Poderes del Estado al respecto. Pero también es cierto que las funciones y relaciones básicas entre el Ejecutivo y las asambleas legislativas se regulan en la Constitución, y que ninguna materia, en situaciones normales, puede ser políticamente más importante que las decisiones fundamentales sobre la vida económica y social de la nación. Consecuentemente, el plan general de desarrollo y el presupuesto fiscal, principales documentos en que tales decisiones se corporifican, tendrán necesariamente que ser objeto de disposiciones constitucionales. Además, algunas de las normas financieras y presupuestales que han consagrado las constituciones anteriores a la planificación, o son con ésta incompatibles o no la propician.

---

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

## 1. La experiencia de los países socialistas

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

En los países socialistas las asambleas nacionales (Legislativo) nombran el Consejo de Ministros (Gobierno, Poder Ejecutivo). El plan es elaborado por el Ejecutivo y aprobado por la Asamblea, y asimismo los presupuestos fiscales anuales. Algunas veces el presidente del organismo central de planificación es uno de los miembros del Ejecutivo. Los objetivos generales de la planificación están determinados en las Constituciones, que comúnmente contienen disposiciones destinadas a hacer que los planes sean, en lo posible, el resultado de un esfuerzo nacional, compartido por la mayoría de los ciudadanos.<sup>2/</sup>

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

"El componente principal de todo el sistema financiero es el presupuesto del Estado ... El presupuesto del Estado es el principal plan financiero estatal y sirve para combinar los diversos planes financieros en un sistema unificado de planificación financiera".<sup>3/</sup>

---

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

3/ Ibidem, p. 156.

Aunque con esas características, que lo asimilan a una matriz de fuentes y usos de fondos, vinculada al cumplimiento del plan en el corto plazo, o exactamente por esa razón, no sería concebible la hipótesis de no ser aprobado el presupuesto fiscal por el Parlamento, prorrogándose en consecuencia el referente al ejercicio anterior. Ello sería esencialmente contrario a la idea de planificación. A ese improbable evento no se refieren las Constituciones de los países socialistas, excepto la de Polonia, cuyo artículo 8° establece que si la Dieta no vota los proyectos relativos al plan económico nacional y al presupuesto, el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, transformará en ley los proyectos elaborados por el Gobierno.<sup>4/</sup>

Sin embargo de la importancia de los recursos generados por los llamados servicios productivos (empresas públicas industriales, etc.), para la financiación del consumo y la inversión del sector público, continúan siendo significativos los aportes a cuenta de los fondos de origen tributario. A ese respecto conviene señalar que es nula la autonomía impositiva de los estados miembros de las federaciones socialistas y, en general, de sus gobiernos locales.<sup>5/</sup> Es evidente el refuerzo de los poderes centrales sobre el comando de la economía, que emana de esa limitación de las facultades impositivas de las descentralizaciones territoriales. Trátase del fortalecimiento de un mecanismo para toma de decisiones inmediatamente vinculadas a la planificación, y que nítidamente se caracteriza como asunto de orden constitucional.

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

---

<sup>4/</sup> Mirkine-Guetzévich, op. cit.

<sup>5/</sup> Constitución de la URSS, art. 14, k), Yugoslavia, art. 44, 21°, op. cit.

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

La aprobación parlamentaria de los planes, en los países en que prevalece el régimen de libre empresa, ha sido esporádica y se considera que plantea varios problemas. Se sustenta, por ejemplo, que la flexibilidad del plan es incompatible con la rigidez de la ley y que la aprobación de una orientación general, de preferencia a la de un texto, permitiría al Ejecutivo modificar los objetivos previstos.<sup>6/</sup> Sin embargo, parecería que la determinación contenida en el artículo 2° de la ley que aprobó el cuarto plan francés, constituye una significativa aproximación en la búsqueda de las mejores soluciones. Establece ese artículo que "el Gobierno, antes de remitir al Comisario General del Plan sus directrices, someterá al Parlamento un proyecto de ley destinado a aprobar la justificación (rapport) de las principales opciones que orientarán la elaboración del Plan ... en particular las concernientes a la expansión de la economía, la distribución del producto interno bruto entre inversiones y consumo, la estructura deseable del consumo final, la orientación de la política social y de la regional".

Esas determinaciones, vinculando la elaboración del Plan a directivas políticas previamente formuladas, es evidente que facilitarán considerablemente a los planificadores centrales y periféricos la coordinación de los agregados macroeconómicos y de los programas sectoriales anuales con miras a los objetivos prestablecidos. No se podría exagerar la importancia administrativa de la citada disposición legal.<sup>7/</sup> Sin embargo, la posibilidad de que en la práctica venga a producir todos los efectos contemplados, dependerá esencialmente de la estabilidad gubernamental, es decir, de que se concrete la fórmula considerada ideal en Francia: "Un gobierno, una legislatura, un plan".

<sup>6/</sup> Pierre Bauchet, La Planification française: IV. Le contrôle politique du Plan. John Hackett y Anne-Marie Hackett, Economic planning in France, Cap. X.

<sup>7/</sup> Véase Mary Parker Follet, "The Process of Control", en Papers on the Science of Administration, ed. por Lather Gulick y L. Urwick (Nueva York, Columbia University, 1937).

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

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

Es evidente que esa necesaria reducción de plazo no debe significar una paralela reducción de la función fundamental del parlamento - la determinación de las políticas de gobierno. Los mecanismos técnicos para evitar ese inaceptable efecto están identificados en la doctrina y parcialmente establecidos en la legislación y prácticas de varios países, mereciendo referencia la distinción entre ley presupuestal - ésta de carácter más global y estructurada por programas, y presupuesto ejecutivo, éste con los detalles sobre la combinación de factores propuesta por el gobierno para el cumplimiento de los programas;

/la justificación



la justificación de los proyectos de una y otro en función de las metas del plan de mediano plazo, de las circunstancias conyunturales, etc. en mensaje del Poder Ejecutivo; el examen del presupuesto por comisiones conjuntas de las dos cámaras; y por último la votación de la ley en asamblea de las mismas.

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

### III

#### LA PLANIFICACION Y LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

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

En segundo lugar, se observa que las normas constitucionales, en relación a varias determinaciones importantes para la planificación, más frecuentemente omiten que son contrarias, especialmente en lo referente a las relaciones entre los Poderes de Gobierno. También en este caso, hay interés en discutir las perspectivas que tales omisiones aparentemente abren a las soluciones administrativas, pues la ausencia de una norma expresa no suprime, por sí, posibles limitaciones implícitas en el texto constitucional.

##### 1. Constitucionalización de la planificación

Ya anteriormente a la conferencia de Punta del Este, algunos países de América Latina habían constitucionalizado la planificación. Es así que la Constitución de Colombia, de 1886, con sucesivas reformas, la última en 1957, atribuye al Congreso competencia para "fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse". La elaboración y ejecución de los planes no son funciones

/constitucionales expresas

constitucionales expresas del Ejecutivo, que sólo es responsable del cumplimiento de la clásica obligación de presentar anualmente al Congreso el presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio siguiente.

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

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

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

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

Exceptuadas las antiguas colonias británicas, todos los países americanos en desarrollo adoptaron el sistema presidencial de gobierno. Ello podrá facilitar la concretización en el área, de la fórmula antes señalada - un gobierno, una legislatura, un plan - condicionante del apoyo político indispensable a la formulación y ejecución de los planes; y contrariamente, podrá constituir un motivo de frustración de la planificación, si cada gobierno pretende legar al siguiente un plan de mediano plazo. Existe, pues un problema de creación de mecanismos capaces de maximizar las potencialidades positivas y minimizar las negativas en esa materia.

En primer término, debe considerarse que la elaboración de un plan general de mediano plazo insume varios años y que, según la experiencia de los países con mayor número de planes elaborados y cumplidos, sería difícil, al nivel de los conocimientos y técnicas actuales, realizar el ideal de los planes móviles o permanentes, agregándose anualmente un nuevo último año al plan general de mediano plazo, cada vez que se cumpliera un primer año del mismo.<sup>1/</sup> (Evidentemente la validez de estas afirmaciones es relativa, depende de la entidad y complejidad de la economía involucrada.) Por otro lado, en cierto que, una vez formulado el plan general, se hace factible introducirle modificaciones conforme a las opciones políticas económicamente posibles que se formulen.

Normalmente cada nuevo gobierno cumple su primer año de mandato, o parte de él, subordinado a un presupuesto fiscal aprobado por el gobierno anterior. De la mayor o menor flexibilidad de ese instrumento dependerá, en cierta medida, la posibilidad para el nuevo gobierno de comenzar a actuar de conformidad con sus propias directivas políticas, las que serán también, en principio, las del partido o coalición partidaria victoriosa en la última elección. Esas contingencias indicarían la conveniencia de que

---

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

parte del primer año de cada gobierno fuera dedicado al estudio del proyecto de plan general de mediano plazo elaborado por el organismo central de planificación durante el período gubernamental anterior; a la formulación de directivas a dicho organismo para la revisión de ese proyecto, de conformidad con las opciones políticas decididas; y a la presentación al Legislativo del plan revisado por el Ejecutivo, para la aprobación parlamentaria, que debería anteceder o coincidir con la aprobación del presupuesto fiscal referente al ejercicio siguiente.

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

Se puede considerar que sólo las Constituciones de Brasil (arts. 76 y 77) y Venezuela (arts. 40 y 42) establecen expresamente ese principio. Las de Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú fijan períodos de igual extensión para los miembros del Legislativo y el Presidente de la República, pero no determinan rigurosamente la coincidencia de sus mandatos. Las de los demás países establecen distintos períodos para el Ejecutivo y los Legisladores.

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

Aunque la coherencia política entre el Ejecutivo y la mayoría legislativa quizás deba basarse en la coincidencia de mandatos y en la elección del Presidente por mayoría absoluta, parece cierto que la legislación

/electoral puede

electoral puede contribuir en gran medida para que esa coherencia prevalezca. Ese sería un caso en que habría posibilidad de propiciar la planificación mediante normas secundarias, supletorias de insuficiencias u omisiones de la Constitución o complementarias de la misma.

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

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

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

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

Las Constituciones de Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela determinan expresamente la conversión en ley del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, si no lo aprueba el Legislativo en los plazos establecidos. Adoptan pues la solución de Polonia y Francia.

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

/Ninguno de

Ninguno de los países de esos dos últimos grupos ha constituciona-  
lizado la planificación global.

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

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

La coordinación entre los Poderes en el grado necesario para  
asegurar una acción concertada desde las fases iniciales de la formulación  
de políticas, requiere organización y procedimientos que dependen menos  
de su formalización que de aceptarse operativamente su esencialidad.  
Para ello, una de las medidas más útiles es hacer que el presidente del  
organismo central de planificación sea miembro del gobierno, cuando éste  
tenga estructura colegiada; esa solución, corriente en los países  
socialistas, tendría escasas posibilidades en la mayoría de los países  
del área, que en general optaron por el régimen presidencial. En gobiernos  
/de este

de este tipo, habría que establecerse orgánicamente la participación de los líderes de la mayoría y de la oposición, o de representantes suyos, en los consejos o comisiones interministeriales a los cuales normalmente se confiere competencia para la coordinación final de los planes de mediano plazo y presupuestos fiscales; esa participación se extendería a la aprobación de los planes operativos anuales y presupuestos económicos.<sup>2/</sup> También sería deseable que el organismo central de planificación cuidara de mantener individualmente informados a los miembros del Legislativo sobre el sentido y fundamentos técnicos de las proposiciones de política que formulara. Esa tarea (que evidentemente se cumpliría casi exclusivamente mediante remesa de documentación), no sería una mera función de relaciones públicas, pero en gran medida de capacitación de los representantes políticos en metodología del razonamiento económico y en la problemática del desarrollo nacional.

Igualmente importante para facilitar la aprobación oportuna de los planes y programas es hacer que cooperen en su elaboración los grupos sociales más directamente interesados y capaces de ofrecer contribuciones. La materia ha sido tratada abundantemente en la literatura técnica.<sup>3/</sup>

#### 4. Bases constitucionales de la tributación

Las conocidas potencialidades de la tributación como instrumento de política económica<sup>4/</sup> confieren singular importancia a la posibilidad de centralizar el comando sobre los mismos, evitándose en lo posible la

<sup>2/</sup> Véase una discusión de las organizaciones para la planificación en: Estudio económico de América Latina, 1964 (E/CN.12/711/Rev.1), op. cit., pp. 333-381, Carlos Matus, Los sistemas de planificación y su vigencia en América Latina (ST/ECLA/Conf.20/L.13); Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo, Documento presentado por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política de Desarrollo al Comité de Planificación del Desarrollo, segundo período de sesiones (Santiago, 1967).

<sup>3/</sup> Planificación del desarrollo económico (A/5533/Rev.1), op. cit.; pp. 5, 168-174.

<sup>4/</sup> Sobre ese punto es ilustrativa la "Clasificación de los instrumentos de política económica", de Chenery, transcrita en Experiencias y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo (E/AC.54/L.20), trabajo presentado por la OEA al Comité de Planificación del Desarrollo, 2º Período de Sesiones (Santiago, 1967).



dispersión de los centros de decisión en cuanto a las facultades para la creación de tributos y determinación de alícuotas. La materia es tradicionalmente considerada de orden constitucional, sobre todo por sus implicaciones en cuanto a la autonomía de las descentralizaciones territoriales.

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

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

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

En ningún país latinoamericano se reúnen todas esas condiciones pero, como sería de esperar, la centralización tiende a aumentar en la medida en que disminuyen los territorios nacionales. Así, en los países centroamericanos, la distribución de los ingresos entre el gobierno central y las limitadas autonomías locales es invariablemente dejada por la Constitución a la ley ordinaria; y con frecuencia la creación local de tributos está supeditada al control central, deferido al Legislativo (Costa Rica) o al Ejecutivo nacionales (Guatemala y Nicaragua). En El Salvador las tarifas de arbitrios municipales deben ser propuestas para que las apruebe una ley nacional. En los demás casos, las disposiciones constitucionales autorizarían concluir que la autonomía tributaria local es más reducida aún.

a) La situación en los estados unitarios sudamericanos

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La situación en los estados federales

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

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

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

El Brasil tiene una larga tradición de rígida distribución constitucional entre la Unión, los estados y los municipios, de los ingresos tributarios y de la competencia legislativa pertinente. La última Constitución (1967) ha sido aún más estricta, con el evidente propósito de establecer las condiciones para un comando centralizado de la política económica. Es así que confiere a la Unión los impuestos de importación y exportación; sobre la propiedad rural, renta, operaciones de crédito, cambio, seguros y títulos o valores mobiliarios; servicios de transporte y comunicaciones, (salvo los de naturaleza estrictamente municipal); energía eléctrica y minerales del país. Es decir, se reservan a la Unión los impuestos más importantes para el control de la economía en el corto

plazo y para la reasignación de recursos con miras al desarrollo; la única excepción aparentemente la proporcionaría el impuesto sobre la circulación de mercaderías (compra-venta) que, sin embargo de su importancia para la formación de los precios, quedó en la competencia de los estados y se reparte entre estos (80%) y los municipios. Pero la alícuota respectiva es uniforme, es decir no depende de la especie de las mercaderías gravadas, y no podrá exceder los límites establecidos por resolución del Senado; además el impuesto no es acumulativo, sino que incide sobre el valor agregado por cada operación en el proceso de comercialización. Esas características tienen el objeto de conferir una relativa neutralidad económica al tributo; es decir, la progresividad de la tributación indirecta se buscaría por intermedio del impuesto sobre productos industrializados (que igualmente grava el valor agregado) y del impuesto de importación, cuyas tarifas recaen más fuertemente sobre los productos que consumen los grupos de ingresos más elevados. En el caso del impuesto de importación, ese principio no se observa rigurosamente, porque la finalidad principal del tributo es proteger la producción interna, y solo secundariamente proporcionar recursos para el tesoro.

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

Son conocidas las disparidades regionales en cuanto al nivel de ingreso y todas sus consecuencias, que se observan en el Brasil. Para reducirlas al mínimo en el largo plazo se incluyeron desde hace varios años en las leyes ordinarias algunas medidas de política fiscal que han producido resultados muy positivos, y que propician una redistribución

de las inversiones, especialmente las de carácter industrial, en beneficio de las áreas de mayor subdesarrollo relativo. Por otro lado, los estados en general han creado sus propios instrumentos fiscales, para promover las inversiones públicas y privadas.

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

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

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

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

La Constitución de Venezuela (artículo 21,4º) enumera los tributos de competencia de los municipios, que son los generalmente considerados de carácter local. No es concedida ni a los estados ni a la federación ninguna facultad de control sobre las municipalidades en materia tributaria.

En esos términos, la autonomía municipal podría eventualmente dificultar la coordinación local-estadual-federal en lo concerniente a fomento industrial, programas de viviendas o tributación del patrimonio, dado el grado de arbitrio de los municipios en relación a patentes de comercio o industria y la tributación de inmuebles urbanos.

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

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

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

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

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

c) Aspectos administrativos

Desde el punto de vista estrictamente administrativo, la utilización de los tributos como instrumentos de política económica en el marco de la planificación, requeriría una vinculación estrecha entre los

/organismos responsables

organismos responsables de la administración tributaria y las unidades central y sectoriales de planificación, estas últimas cuando fuera del caso. Estos aspectos fueron objeto de discusión en el Seminario de Planes Operativos que realizó ILPES en 1966, en Santiago.<sup>5/</sup> Las posiciones extremas sustentaron disyuntivamente: a) que los organismos planificadores deberían preparar los proyectos de leyes tributarias y otras que fuesen necesarias para la instrumentación del plan; b) que esa responsabilidad tocara a los organismos específicos de la administración pública. Parecería que la solución más positiva sería que el organismo planificador (central o sectorial) identificara las modificaciones del sistema tributario (conjunturales o estructurales) necesarias y, en colaboración con las reparticiones fiscales, preparara los proyectos necesarios. Ello tendría la virtud de hacer participar de la elaboración de las medidas, a los organismos que posteriormente deban ejecutarlas, y evitaría que los organismos de planificación tuviesen que sobrecargarse de técnicos en las innumerables actividades del servicio público, ya que la instrumentación de los planes no requerirá solamente medidas tributarias.

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

---

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

#### IV

#### CONSIDERACIONES FINALES

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

En ningún país de América Latina se ha realizado un estudio global y en profundidad de la productividad del sector público, pero los análisis parciales, casi siempre efectuados con miras a la racionalización de procedimientos y estructuras, han evidenciado invariablemente un alto grado de desperdicio de recursos humanos y materiales. Una generalización de los resultados de esas investigaciones probablemente conduciría a exagerar la ineficiencia total de los servicios públicos, pues el hecho de que hayan sido realizadas constituiría, por sí, un indicio de la existencia de una previa situación de anormalidad. Sin embargo, sería probablemente verdadera la afirmación "a priori" de que la baja productividad es un rasgo característico del servicio público latinoamericano, con posibles excepciones que confirmarían la regla. Tal situación tendría profundas raíces, históricas, sociológicas y económicas.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Véase Helio Jaguaribe, O Estado Cartorial (El estado escribano), (Río de Janeiro, Instituto Superior de Estudios Brasileiros, 1960), y Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), Estudio económico del Uruguay, (Montevideo, 1964), ed. mimeografiada. En este estudio se afirma que el servicio público del Uruguay se había convertido en "refugio de la mano de obra ociosa".



El aumento de la productividad del sector público en América Latina probablemente se relacionaría de manera preponderante con el factor trabajo, y tendría un efecto multiplicador sobre el desarrollo del área. Varios motivos justificarían esa afirmación. En primer término, habría que considerarse el alto y creciente peso relativo de la participación del gobierno en el PNB, la que varía del 42 por ciento en Bolivia hasta tasas que probablemente nunca serían inferiores a la de 14 por ciento, observada en Costa Rica, en todos los casos incluyéndose las empresas públicas. El promedio se situaría alrededor del 25 por ciento. Por otro lado, la distribución económica de los gastos indica que un 75 por ciento aproximadamente se aplica en consumo (sueldos y otras remuneraciones al personal, esencialmente) y transferencias corrientes, quedando 25 por ciento para las inversiones reales, financieras y transferencias de capital.<sup>2/</sup> La casi totalidad de los gastos de capital del gobierno se realizan por intermedio del sector privado, mediante contratos de ejecución de obras públicas, compras de equipos, etc. Es decir, un aumento de la productividad del sector público debería significar una correspondiente reducción de sus gastos parasitarios de consumo, lo que posibilitaría un equivalente aumento de las inversiones estatales o una paralela expansión de los gastos corrientes de servicios de real interés público, sin aumento de la carga fiscal.

Desafortunadamente esos efectos no suelen verificarse en la práctica. En general, la racionalización significa liberación de mano de obra, la cual, en virtud de la inercia administrativa comúnmente continua en las oficinas en donde se hayan simplificado métodos, automatizado operaciones, reducido o suprimido actividades parasitarias. La sola consecuencia es agravarse una anterior situación de subempleo disfrazado, que algunas inversiones relativamente de menor entidad podrían transformar en la de pleno empleo efectivo en el sector público. En efecto, la ineficiencia administrativa oculta un aspecto altamente positivo: la disponibilidad potencial de

---

2/ Véase Gonzalo Mariner, op. cit., cap. I.

significativos recursos humanos, cuyos salarios para el gobierno y, en menor escala, de materiales, instalaciones y edificios de propiedad pública; todo lo que se podría movilizar para expandir la capacidad productiva de la nación.<sup>3/</sup>

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

Un indicio del carácter abstracto de los planes latinoamericanos se encontraría en el hecho que ninguno de ellos contiene proyectos de creación de fondos de desarrollo formados con recursos de origen fiscal. Sin embargo, pudieran haberse inspirado en el Fondo de Desarrollo Económico y Social, de Francia, que ha sido uno de los principales instrumentos de realización de los proyectos previstos en los planes y también "de las operaciones destinadas a aumentar la productividad";<sup>4/</sup> o pudieran haber considerado,

---

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

4/ Los textos legales pertinentes pueden encontrarse en P. Bauchet, op. cit., anexo II.

en el área, la utilización, desde hace muchos años, por Brasil, del ahorro fiscal para financiación de proyectos de infraestructura o de industrias de propiedad privada o mixta;<sup>5/</sup> o pudieran haber atendido las recomendaciones de la doctrina.<sup>6/</sup>

La creación y operación de instrumentos eficientes de promoción del desarrollo quizás haya sido mucho más productiva que la planificación en si misma. Aunque no se hayan realizado las investigaciones necesarias para confirmar o infirmar esa hipótesis, constituirían un indicio de su validez los casos de México, con su Nacional Financiera, Colombia, con instituciones similares y lo ya mencionado de Brasil; estos países en efecto, han alcanzado muy buenas tasas de incremento de la industria, sin embargo de sus relativamente bajos ingresos por habitante, durante el largo período de 1950 a 1964.<sup>7/</sup> México no ha adoptado la planificación global. Esas observaciones parecerían indicar la existencia de un problema particular en la organización administrativa del planeamiento: sería indispensable dotar las unidades de planificación de personal capacitado para identificar la naturaleza y alcance de dichos instrumentos y para, en colaboración con los organismos específicos de la administración pública, o con el sector privado, proyectarlos y alcanzar que se concreten y tornen actuantes.

---

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

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

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

La creación de empresas públicas o mixtas, financieras, industriales, agrícolas o de transporte que se ocuparan de la puesta en marcha y posteriormente de la administración de objetivos importantes de los planes, sería uno de esos instrumentos, particularmente cuando estuviera en juego la movilización de capitales que probablemente excederían los montos aportables por el ahorro voluntario. Tales empresas generarían sus propios recursos y, haciéndose cargo de una parte de la mano de obra en régimen de ocupación disfrazada en el sector público, concurrirían para disminuir los déficits del presupuesto fiscal y para hacer productivos recursos anteriormente ocupados en actividades parasitarias u obstructivas.<sup>8/</sup>

Las medidas de esa naturaleza que propusiesen los planificadores deberían seguir las líneas de menor resistencia política. Muy improbablemente cualquier grupo social significativo se opondría, por ejemplo, a la ejecución de proyectos industriales. Pero en la medida en que ellos se concretasen, irían surgiendo desequilibrios con las viejas estructuras burocráticas, agrarias, tributarias, y otras, lo que propiciaría sus reformas, aunque al costo de algunas fricciones. Ello sería inevitable y positivo pues, como advierte Mary Parker Follet "Like engineers we must set friction to work for us".<sup>9/</sup> Los planificadores deberían buscar conscientemente tales desequilibrios, dosificándolos con criterio para prevenir tensiones sociales demasiado fuertes. Serían desequilibrios planificados, igualmente inevitables, pues si un país estuviera en condiciones de poner en práctica la doctrina del crecimiento equilibrado, no sería un país subdesarrollado.<sup>10/</sup>

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

---

<sup>8/</sup> Algunas empresas públicas latinoamericanas son deficitarias, especialmente las de transporte ferroviario o marítimo. Ello no invalidaría el argumento.

<sup>9/</sup> Citado por Naciones Unidas en Briefing of international consultants, (enero de 1967), p. 16.

<sup>10/</sup> Hirschman, citado por Albert Waterston en "¿Cuál es la función de la Administración Pública?", en Finanzas y Desarrollo, revista del FMI y del BIRF, Vol. IV, Nº 3 (septiembre de 1967).



