

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECIA/Conf.30/L.24/Corr.1
26 de febrero de 1968

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 del temario provisional

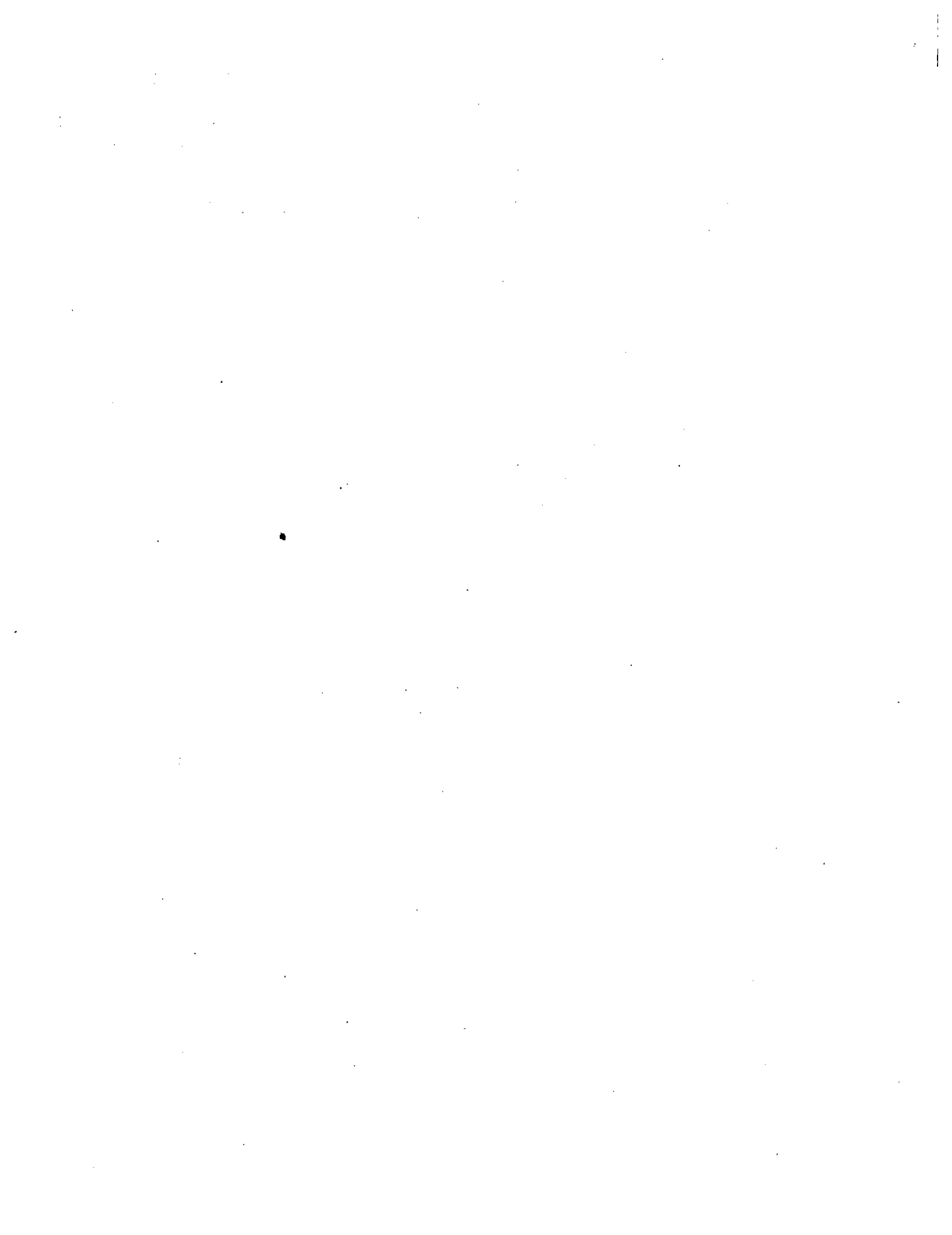
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA EJECUCION DE PLANES EN HAITI

Trabajo presentado por el
Sr. Wilner Pierre Louis, miembro del Secretariado Técnico
del Consejo Nacional de Desarrollo y
Planificación, Haití

Corrigenda

Pág. 7 - Reemplazar las cinco primeras líneas por el siguiente texto:

"El CONADEP se ha guardado de una búsqueda econométrica ambiciosa. Se adoptó un modelo de crecimiento simple de coeficiente de capital para llegar a una proyección global de inversión y se buscó por aproximación sucesiva el tipo de crecimiento deseado con la elección de proyectos coherentes previamente estudiados. Los proyectos ...".



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. ASPECTOS GENERALES DE LA PLANIFICACION EN HAITI	3
1. Estructura del organismo central de planificación ..	3
2. Agencias sectoriales de planificación	4
3. Las agencias regionales de planificación	4
4. Plan de despegue económico y social	6
II. LOS CENTROS DE DECISION Y LOS MECANISMOS CENTRALES DE PLANIFICACION	9
III. MECANISMOS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y CENTROS DE DECISION	10
IV. GESTION FINANCIERA DE INVERSIONES PUBLICAS	11
V. RESPONSABILIDADES PARA LA EJECUCION DEL PLAN	12
1. Organismo central de planificación	12
2. Otras unidades administrativas	13
3. Organismos de ejecución	13
4. Papel del sector privado en la ejecución del plan ..	14
VI. LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA DE EJECUCION	15
1. Reformas institucionales	15
2. Procedimientos administrativos y financieros	16
3. Programas de formación de personal	17
VII. CONVERSION DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS	18
VIII. CONTROL, EVALUACION Y AJUSTE DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS	20
CONCLUSIONES	26

INTRODUCCION

Las tentativas y esfuerzos de organización emprendidos durante los últimos dos decenios y aún antes para coordinar las políticas sectoriales y nacionales hacia el desarrollo económico se manifiestan progresivamente a través de un sistema centralizado que responde cada vez más a las exigencias técnicas de la planificación nacional. Dicha planificación revestía anteriormente un carácter fragmentario, aislado que se orientaba durante cierto tiempo hacia la planificación regional. A partir del año 1957, la Constitución de la República de Haití consagra definitivamente la existencia de una Autoridad Central de Planificación y desde esta investidura de la Carta Fundamental, la legislación del país ha colocado en su sitio respectivo y alternativamente los principales elementos del sistema de planificación haitiana. Así han venido naciendo sucesivamente los siguientes organismos:

a) El gran Consejo Técnico de Recursos Nacionales y de Desarrollo Económico (ley del 28 de enero de 1958 enmendada por la del 4 de enero de 1960) elaborando un plan bienal que tiene carácter de estudios y recomendaciones.

b) El Comité Permanente de Acción de Liberación Económica (COPALE, enero de 1962) con el fin de movilizar los recursos internos destinados a inversiones públicas pero que se caracterizan en especial por su concepción demasiado pragmática y utilitaria en la preparación y ejecución de proyectos de carácter aislado y circunstancial que se realizan casi al margen de los Ministerios.

Paralelamente una Unidad Técnica Interministerial creada en el mes de agosto de 1961 y dependiente de "COPALE" con el nombre de Organismos de Estudios preparó más adelante proyectos de desarrollo técnico en colaboración con los organismos especializados del Estado según normas técnicas bastante avanzadas y con la asistencia técnica de la USOM.

La creación del Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación (CONADEP) en julio de 1963 marca una nueva etapa en la organización de la Planificación en Haití. Dicho Consejo dispone de una oficina técnica llamada Organismo de Estudios. Este organismo que dependía antes de COPALE

/se destacaba

se destacaba ya por su actuación de carácter altamente técnico. De esta manera el nuevo organismo central de planificación cuya organización y las estructuras quedan adaptadas a las exigencias de la planificación moderna, va a permitir no sólo la colaboración necesaria con las otras instituciones del Estado con el objeto de elaborar un plan, sino facilita la coordinación de la ejecución del mismo. En efecto, ha llevado a cabo las técnicas de preparación de proyectos de desarrollo, ha elaborado un conjunto de procedimientos administrativos y ha tomado medidas organizacionales para la ejecución, la supervisión y la evaluación de los proyectos de desarrollo. Ha preparado un plan de urgencia e impulsado la puesta en marcha de un Presupuesto de Capital separado del tradicional Presupuesto Ordinario de Funcionamiento.

La Constitución del Comisariado Nacional de Desarrollo y de Planificación que sustituye en 1965 al Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación cuya acción se aislaba demasiado a raíz de las dificultades que se presentaban para reunir a los vocales del Consejo demasiado numeroso constituye un estado de transición útil para nuestra experiencia en el campo de la administración de la Planificación. El Comisariado, a pesar de sus atribuciones netamente definidas, tenía en la práctica una propensión a controlar todo y a erigir la administración planificadora en Superministerio.

El Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación resurgió en febrero de 1967 e intenta asignar de nuevo a los organismos gubernamentales su verdadero sitio en el sistema de planificación, guardando cierta autonomía al asegurar por conducto de las unidades de programación sectorial los lazos orgánicos con los ministerios y organismos autónomos en perfecta armonía con la autoridad superior.

I. ASPECTOS GENERALES DE LA PLANIFICACION EN HAITI

1. Estructura del organismo central de planificación

El actual Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación (CONADEP) está colocado bajo la autoridad directa del Presidente de la República quien designa a un Secretario Ejecutivo para representarle con el rango de ministro. Dicho Consejo se compone:

- a) del Ministro de Hacienda y Asuntos Económicos;
- b) del Ministro de Comercio e Industria;
- c) del Ministro de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones;
- d) del Ministro de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural;
- e) del Presidente-Director del Banco Nacional de la República de Haití.

El Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación:

- a) Formula la política general de desarrollo económico y social de la nación así como las grandes opciones del Plan.
- b) Orienta, estimula e intensifica las obras de planificación económica y social del país, canalizando todos los esfuerzos de programación de las diversas instituciones públicas y privadas de la República.

El Secretario Ejecutivo que es actualmente el Ministro de Hacienda, establece los lazos orgánicos necesarios entre dicho Consejo y un Secretariado Técnico cuyas atribuciones son:

- a) de elaborar, discutir, modificar y promover la preparación y ejecución de los planes y programas del sector público y privado;
- b) de recomendar las medidas de políticas económica y social, fiscal y financiera, monetaria y administrativa para la ejecución de los planes y programas de la nación;
- c) de supervisar y evaluar periódicamente la ejecución de los planes y programas;
- d) de coordinar y orientar los programas de asistencia técnica, de becas, de formación y de entrenamiento del personal para fines de desarrollo;
- e) de participar en el examen, la elaboración y la determinación de la política de crédito de las instituciones financieras agrícolas e industriales y sociales.

/Para alcanzar

Para alcanzar estas metas el Secretariado Técnico comprende un Comité de Dirección formado por un Director y por los responsables de las Divisiones señaladas a continuación:

- a) una División de Estudios y Programación;
- b) una División de Control;
- c) una División de Finanzas.

El organograma del Secretariado Técnico adjunto permite darse cuenta del tipo de la estructura interna de dicho Secretariado.

2. Agencias sectoriales de planificación

Las agencias sectoriales de planificación constituidas por unidades de programación organizadas en el seno de los ministerios y organismos autónomos tienen como función:

- a) estudiar en colaboración con el Secretariado Técnico los problemas relativos a los sectores;
- b) preparar y coordinar los proyectos y programas de desarrollo económico en relación con los sectores;
- c) preparar los informes estadísticos, sobre el grado de adelantamiento de los proyectos y de hacer la evaluación de ellos.

3. Las agencias regionales de planificación

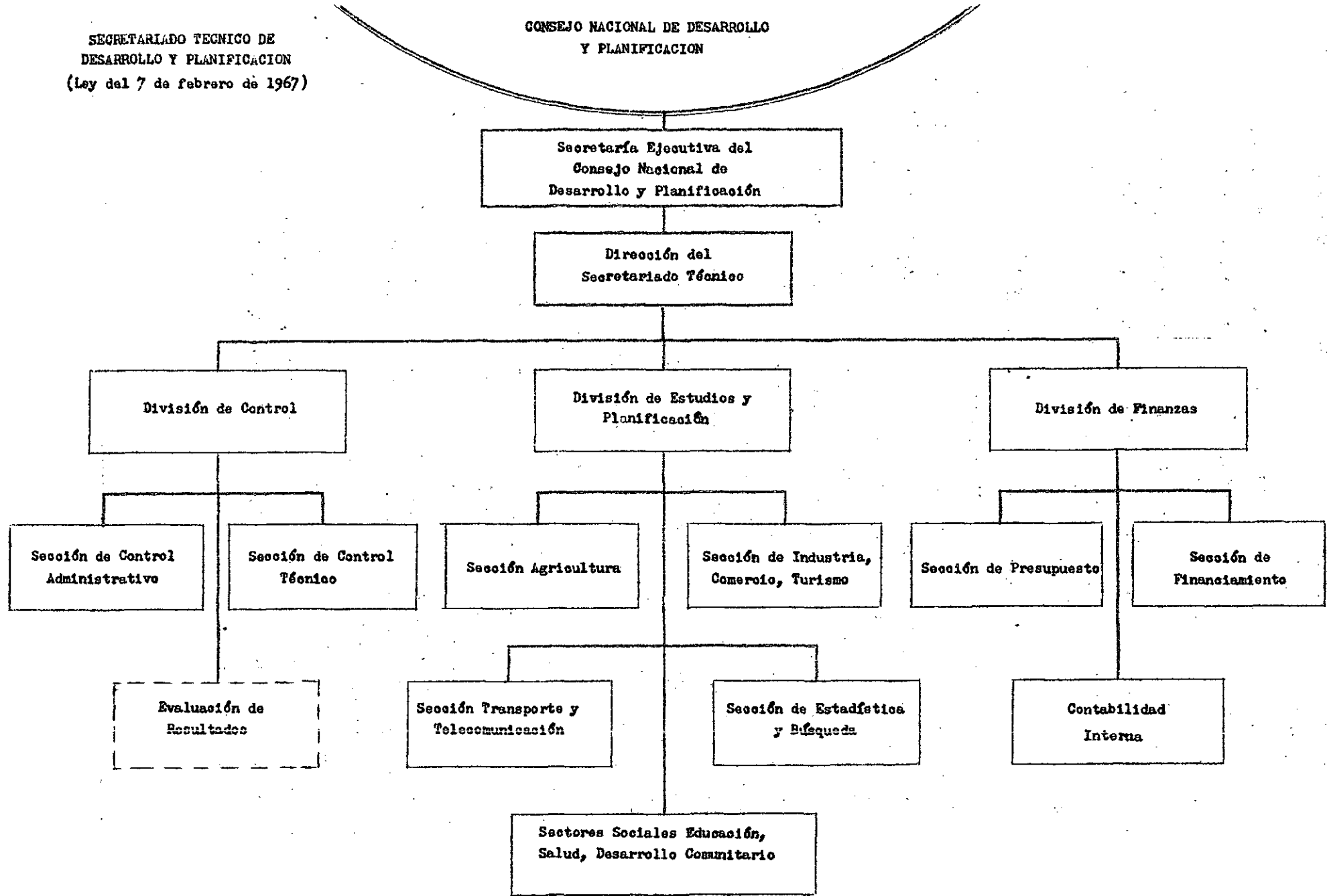
La organización de la planificación regional no depende de las agencias locales o regionales regularmente establecidas de acuerdo con la división administrativa del país. Con el objeto de asegurar el equilibrio interregional o de dar impulso a ciertas regiones, que tienen características económicas o sociales especiales, se formaban comités ad-hoc para estudiar planes de desarrollo regional y se establecía una administración especial para asegurar su ejecución. Sin embargo, el CONADEP frente a sus responsabilidades modifica y orienta progresivamente los planes de acuerdo con las grandes líneas de acción perseguidas por el Organismo Central de Planificación.

Actualmente existe:

- a) La organización para el desarrollo del valle del río "Artibonite" ODVA, cuyo objetivo principal es la explotación de los recursos hidráulicos de dicho río y el desarrollo agrícola de la región;

SECRETARIADO TÉCNICO DE
DESARROLLO Y PLANIFICACION
(Ley del 7 de febrero de 1967)

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO
Y PLANIFICACION



/b) Ia

- b) La administración del POTE COLE para el desarrollo de la región integral del norte del país;
- c) El plan de rehabilitación de la península del sur de Haití;
- d) El programa de revalorización de tierras y de uso de aguas en el Departament Nord'ouest de Haití.

Estas organizaciones regionales operan con cierta autonomía y no funcionan bajo la responsabilidad de las provincias. Los vínculos se estrechan cada vez más entre estos organismos regionales y el Organismo Central de Planificación.

4. Plan de despegue económico y social

Esta administración planificadora no se ha aislado de la vida económica activa. Se trataba para ella alcanzar el objetivo global de crecimiento de la producción en todos los campos frente a las presiones demográficas. Mas, antes de preparar un plan a largo plazo que obedeciera a las tendencias económicas y sociales para los próximos diez años como se trataba, y poner en marcha un dispositivo administrativo adecuado, se juzgó prudente preparar un Plan de Urgencia de Despegue Económico cuyos objetivos responderían a las exigencias evidentes de desarrollo en el cuadro del trabajo de inventario realizado bajo los auspicios de la misión OEA - CEPAL - BID, con la ayuda de expertos haitianos de diferentes especialidades. Dicho Plan de Urgencia que abarca las actividades a realizar tanto por el sector público como privado estaba elaborado para un período de dos años y llevaba consigo la posibilidad de extender, sobre la base de las tendencias establecidas la ejecución por un período más largo aún si cambios inatendidos no vienen a modificar en el curso de este plazo las premisas establecidas.

Las grandes líneas de acción y las alternativas en la continuación de los grandes objetivos han sido sugeridas por el análisis de las tendencias de variables macroeconómicas, por los trabajos de cuentas nacionales que han servido como precioso instrumento de síntesis estadística. El análisis y la evaluación de las combinaciones de proyectos susceptibles de participar en el plan permitía determinar el impacto de los programas sobre la economía, el presupuesto, el empleo, el balance comercial, y al mismo tiempo percatarse de las medidas de urgencia a tomar, impuestas por las necesidades a corto plazo.

/El CONADEP

El CONADEP se guarda de una búsqueda econométrica ambiciosa con la adopción de un modelo de crecimiento simple de coeficiente de capital, con una proyección global de inversión y de búsqueda, por aproximación sucesiva del tipo de crecimiento deseado, con la elección de proyectos coherentes previamente estudiados. Los proyectos prioritarios que obedecían a las miras del Plan de Urgencia eran susceptibles de eliminar ciertos impedimentos y de influir inmediatamente en el conjunto de la economía. Se trataba de satisfacer el mercado interno en la mayor forma posible, de promover la exportación que ha sido estacionaria, de alentar a las nuevas pequeñas industrias locales y de lanzarse en las inversiones claves de infraestructura económica: energía eléctrica, extensión agrícola, irrigación e infraestructura social: salud, educación, etc.

La búsqueda de un equilibrio en todos los aspectos de la producción y el estudio de la factibilidad del plan fueron facilitadas por la determinación de la demanda adicional de recursos necesarios para la ejecución del plan, comparables a las disponibilidades actuales. Este trabajo se hizo posible gracias a las estadísticas disponibles y a un inventario de recursos utilizables, detallado en las formas estándares de proyectos aptos para su incorporación al Plan de Urgencia, que traducían las necesidades: en mano de obra calificada y no calificada en todas las ramas de la actividad, de materiales, de suministros y de equipos de todos tipos, de nuevas superficies agrícolas a sembrar, etc.

Para conquistar la adhesión de todos los sectores sociales y proteger el esfuerzo de desarrollo, contra cierto número de riesgos se ha solicitado para la elaboración del plan, la participación de comisiones especializadas de los ministerios y de los organismos autónomos, de las empresas del Estado, de las instituciones financieras, de los grupos de industriales y comerciantes, de la Cámara de Comercio y de grupos que permiten aprovechar de la experiencia del esfuerzo de cooperación del sector agrícola privado, según las tendencias pasadas.

El Plan de Urgencia sancionado por la Cámara Legislativa disponía de un monto de 12 millones de dólares en el primer año y de 13 millones y medio en el segundo año. Este valor representaba el importe necesario para acrecentar el producto nacional en un 5 por ciento anual per cápita.

/Este importe

Este importe no excluía la posibilidad de la afluencia de un capital extranjero conforme a las normas preconizadas por la Carta de Punta del Este. La ley del 12 de septiembre de 1963 al declarar prioritaria la ejecución de los proyectos sacados del Plan de Despegue sobre cualquier otro proyecto, hace de este documento una obligación para el sector público en la medida de las posibilidades financieras de Haití. No constituye más que directivas para el sector privado.

Tomado así el Plan de Urgencia viene a ser un Plan maestro del cual se desprenden los programas prioritarios y un grupo de proyectos coherentes que permiten formular cada año un plan de inversiones integradas en función de los recursos financieros disponibles.

En general se puede decir que los obstáculos que han afectado en cierto modo a la ejecución del Plan son debidos:

- a) Las dificultades administrativas para canalizar el ahorro interno hacia el desarrollo;
- b) La falta de coordinación, en ciertas épocas del año, entre el flujo de ingresos y gastos, en el financiamiento de los proyectos de desarrollo;
- c) La carencia de relación de subordinación en ciertos casos entre la autoridad ejecutiva en el nivel operacional y las agencias ministeriales de ejecución de trabajo previstos en los proyectos de desarrollo;
- d) La ausencia de coordinación entre los servicios del sector privado y la dirección de los proyectos para suministrar oportunamente el material necesario y el equipo requerido para la ejecución del plan.
- e) Las deficiencias encontradas en la aplicación de las normas de administración de personal.

Pero, a pesar de estas dificultades, la maquinaria administrativa se ha revelado relativamente eficiente si se comparan los resultados obtenidos, con los objetivos previstos y si se consideran los medios empleados y el carácter reciente de la nueva organización.

Teniendo en cuenta la escasez de los recursos actualmente disponibles se llega, con la colaboración de un eminente especialista del Banco Mundial, a orientar el tipo de programación integral y multiannual hacia una planificación anual sustentada por los programas sectoriales a más o menos largo plazo en los sectores económicos considerados como estratégicos. El sistema va a ofrecer entre las otras ventajas la posibilidad de suscitar un número de proyectos prioritarios satisfactorios en una perspectiva de realizaciones inmediatas.

II. LOS CENTROS DE DECISION Y LOS MECANISMOS CENTRALES DE PLANIFICACION

Las relaciones entre el mecanismo central de planificación con la autoridad ejecutiva y las demás instituciones que participan en las grandes decisiones del Estado se hacen cada día más estrecha a uno u otro grado según el campo o la unidad administrativa considerada, teniendo en cuenta la localización del organismo de planificación que está bajo la tutela presidencial, pero que guarda desde luego cierta autonomía y lazos de unión con el Ministerio de Hacienda cuyo Secretario Ejecutivo es actualmente el mismo. Los progresos administrativos realizados en el transcurso de estos últimos años se traducen por la formulación y la aplicación de medidas con miras hacia una mejor coordinación de la Política Económica de Desarrollo Nacional.

Ya cuando se iniciaban los trabajos de diagnóstico y de elaboración del Plan de Urgencia el mecanismo de planificación puesto en vigencia permitía la participación durante las deliberaciones con los representantes de las grandes instituciones, en el diálogo con el ejecutivo, en la determinación de las grandes líneas de acción del plan, de las prioridades acordadas en el campo del transporte, de la energía y de otras grandes obras de infraestructura gracias a los estudios realizados o de proyectos y recomendaciones puestos al día con ocasión de la elaboración del plan.

La participación del CONADEP en la política del Instituto de Desarrollo Agrícola e Industrial (IDAI) está asegurada por intermedio del Ministerio de Hacienda, Secretario Ejecutivo del CONADEP y Miembro del Consejo Administrativo de esta alta Institución de Crédito. El participa en las deliberaciones del Consejo de Administración de la IDAI, para la aprobación de los programas de operación.

El CONADEP que ha reforzado sus cuadros técnicos, se ha preocupado de los problemas de la política monetaria y de crédito a través de los estudios correspondientes y el esfuerzo de los lazos funcionales con el Banco Nacional de la República de Haití, - que actúa como Banco Central en sus relaciones con los demás bancos de crédito - gracias al mecanismo similar ya señalado.

El Organismo Central de Planificación participa igualmente en la política de comercio exterior, junto al Ministro de Hacienda y Asuntos Económicos y al Ministro de Comercio e Industria por intermedio de estos dos miembros activos del Consejo.

Su acción se extiende al campo de la política de precios con los organismos interesados y en el de la política de salarios por el canal del presupuesto de capital en el sector público y al del Ministro de Asuntos Sociales (trabajo, etc.) por la política de salarios en el sector privado.

De una manera general la participación del CONADEP en las grandes líneas de la política económica se hace cada día más efectiva merced a la cooperación estrecha con el Ministro de Hacienda y Asuntos Económicos.

III. MECANISMOS SECTORIALES DE PLANIFICACION Y CENTROS DE DECISION

Las unidades de programación de los ministerios y organismos autónomos que tienen la responsabilidad de preparar programas sectoriales, trabajan bajo la supervisión de los ministros quienes son del CONADEP; sus trabajos reflejan así las opciones fundamentales del gobierno.

Asimismo las relaciones entre dichas unidades y los organismos encargados de formular la política sectorial son bastante estrechas. A veces los mismos grupos que preparan los programas de desarrollo se encargan también de formular las políticas sectoriales.

De una manera general y de acuerdo con lo prescrito por la ley del 17 de febrero de 1967, las medidas que tienen relación con el desarrollo son tomadas por los centros de decisiones tales como: el CONADEP, el Instituto de Crédito Agrícola e Industrial, el Banco Nacional de la República de Haití, la Oficina de Crédito Agrícola, el Departamento de Industria y Comercio, la Oficina Nacional del Café, las Instituciones Internacionales de Asistencia Técnica, las instituciones de ayuda privada interna y externa, estuvieron al comienzo dispersas y ahora estas medidas son coordinadas al nivel del Ministro de Hacienda, Secretario Ejecutivo del Consejo y representante del Presidente de la República ante dicho Consejo.

Existen a pesar de todo, relaciones directas entre ciertos mecanismos sectoriales y algunos centros de decisión, los cuales están vinculados con un sector dado por intermedio del Consejo Administrativo con el propósito de armonizar ciertas medidas de desarrollo agrícola e industrial.

Los vínculos orgánicos no están todavía netamente definidos en lo que se refiere a la participación de las Agencias locales o municipales, a la formulación de los planes sectoriales. Conviene anotar de vez en cuando las preocupaciones de los municipios en los contactos con los ministerios e instituciones interesadas con el fin de llegar a la realización de ciertas obras que interesan al desarrollo regional en el campo de carreteras, de agricultura, de educación, etc.

Asimismo es de señalar cierta cooperación entre los organismos locales y organismos de ejecución de los programas sectoriales, basadas mayormente en ciertas tradiciones nacionales antes que sobre las reglas administrativas establecidas.

IV. GESTION FINANCIERA DE INVERSIONES PUBLICAS

Si incumbe al joven Organismo de Planificación el cual se ocupa de la elaboración de los planes, la tarea absorbente de asegurar la gestión del conjunto de los medios financieros canalizados a través del presupuesto de capital para la realización del plan anual de inversión del Gobierno y una mayor cohesión en la realización de los programas de desarrollo, sin embargo, ha sido tomada en cuenta la necesidad de dejar una parte de las tareas de desarrollo a ciertas estructuras administrativas existentes. Es así como el Ministerio de Hacienda canaliza hacia el presupuesto de capital una parte de los ingresos fiscales, de los ingresos no fiscales de ciertos organismos autónomos, de los préstamos internos, dejando prácticamente a esos organismos autónomos los recursos para el funcionamiento de sus servicios administrativos. Pero han sido obligados a mantener o a recurrir a cierta descentralización con miras a una mayor gestión en el campo de las grandes explotaciones agrícolas forestales, de las actividades ganaderas y de las pequeñas industrias, que persiguen objetivos de desarrollo en el cuadro de las grandes líneas de acción trazadas por el gobierno con autonomía presupuestaria completa.

/Se puede

Se puede citar el caso de la "Sociedad de Equipo Nacional" que trabaja en colaboración con el Instituto de Desarrollo Agrícola e Industrial (IDAI) con el objeto, de organizar siete centros agrícolas estratégicos, de suministrar las instalaciones de almacenamiento y de facilitar la utilización colectiva de máquinas agrícolas.

V. RESPONSABILIDADES PARA LA EJECUCION DEL PLAN

1. Organismo central de planificación

Dentro del sistema de planificación haitiana, la coordinación de la ejecución y la revisión global del plan descansan sobre el CONADEP responsable al mismo tiempo de su elaboración; la ejecución propiamente dicha incumbe a los organismos especializados del Estado.

La participación del CONADEP en el control de la Ejecución consiste en:

a) Asistir a los ministerios y organismos interesados en la discusión de los proyectos de desarrollo elaborados, formulación de objetivos, en la determinación de los costos estimativos unitarios y globales, del impacto del proyecto sobre la administración y la economía del país, de la rentabilidad y de las normas de control.

b) Preparar con la ayuda del organismo sectorial interesado y de la oficina presupuestaria, el presupuesto de capital por programas y en función con las actividades detalladas en documentos anexos.

c) Proceder simultáneamente al control presupuestario y al control del grado de realización de las operaciones concretas, medir los objetivos alcanzados y efectuar la evaluación de los proyectos y programas.

d) Hacer las recomendaciones necesarias sobre las medidas de política administrativa, relacionándolas con la ejecución, control y evaluación de los programas y planes de desarrollo.

2. Otras

2. Otras unidades administrativas

Otras unidades administrativas comportan ciertas responsabilidades dentro del proceso de ejecución.

a) La Oficina del Presupuesto que por conducto de su representante permanente en el Secretariado Técnico, asegura la inclusión con el CONADEP de los proyectos de desarrollo que responden a las normas de la contabilidad presupuestaria.

b) La Dirección del Tesoro que asegura una contabilidad separada para todas las operaciones del presupuesto de capital y procede a las operaciones de la Tesorería, afectación de fondos, etc.

c) El Consejo Nacional de Coordinación Estadística, de reciente creación encargado de recomendar al Organismo Central las medidas aptas para coordinar las estadísticas, de asignar las responsabilidades de los departamentos ministeriales y de los organismos autónomos, relativos a la colecta de los datos necesarios para la elaboración y la ejecución del plan y para evaluar la calidad de las informaciones recogidas para informar al CONADEP.

3. Organismos de ejecución

La realización de las operaciones concretas del plan, la gestión financiera de los proyectos, el control técnico y la aplicación de medidas propias relativas al alcance de las metas señaladas, entran en las atribuciones esenciales de los departamentos ministeriales y de los organismos autónomos encargados de la ejecución propiamente dicha del Plan del Desarrollo.

Una vez determinados las normas técnicas, las modalidades de ejecución, el calendario de etapas de los proyectos, los resultados esperados, los rendimientos prospectivos para proyectos de producción y costos estimativos, el titular del organismo responsable designa al director del proyecto quien tiene también una parte de responsabilidad delante del Consejo. El director del proyecto reparte las directivas, dirige la aplicación, ejecuta o hace ejecutar las operaciones previstas con el fin de obtener los resultados propuestos. Además estos organismos de ejecución, merced al servicio de control de los ministerios y organismos encargados supervisan con la ayuda

de las secciones técnicas interesadas, la realización de las operaciones y de las medidas aplicadas para llegar al logro de los objetivos previstos, evalúan la calidad de las informaciones recogidas, de los informes financieros, del logro de los trabajos, canalizándoles en las unidades de programación a fin de evaluar y de hacer los ajustes necesarios en el sector según las decisiones finales de los titulares responsables.

4. Papel del sector privado en la ejecución del plan

Los objetivos globales del plan en el campo agrícola e industrial conciernen a la vez al sector público y al sector privado. En la industria los poderes de decisión son ampliamente descentralizados. El gobierno se ha preocupado de indicar los complejos industriales, y de preparar para los interesados una guía para las inversiones industriales, dejando al sector privado la iniciativa de la mayoría de las inversiones, tratando por lo menos de estimular, por medio de disposiciones favorables la realización de los proyectos prioritarios.

La participación del sector privado se manifiesta en uno y otro grado por las inversiones en los complejos indicados por el plan, tales como: pesca, oleaginosos, textiles, metales y productos químicos.

Esta participación no parece sin embargo haber sido aparente debido a la fuga masiva de capitales en el transcurso de este último período bajo la influencia de decisiones externas.

La realización de los objetivos agrícolas se ha conseguido en virtud de una centralización un poco autoritaria, de las inversiones colectivas y de las medidas, más o menos directas: subvención, crédito selectivo, animación para influenciar el comportamiento de los productores que se hallan fuera del círculo administrativo. Han sido obtenidos ya en este campo algunos resultados positivos.

El abastecimiento de los proyectos del plan en lo que se refiere a suministros, material y equipo está asegurado por los servicios del sector privado, el cual debe proporcionar oportunamente estos recursos, según el calendario de etapas previsto en los proyectos.

Se analizan actualmente los esfuerzos de las instituciones de ayuda privada interna y externa con miras a la integración de sus programas y de encaminarles hacia las prioridades del plan.

VI. LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA DE EJECUCION

Para llevar a cabo el proceso de planificación es necesario hacer funcionar y adaptar los mecanismos no sólo del Organismo Central de Planificación sino también de las unidades administrativas llamadas a realizar los objetivos del plan. Por eso en el capítulo tercero del "Plan de Despegue" bajo el título "Medios de Ejecución y Perspectivas de Realizaciones", ha sido también señalada la urgencia de perfeccionar la Administración pública e indicado los esfuerzos emprendidos hacia una acción permanente.

Ya, en los trabajos del diagnóstico del plan, los expertos habían reconocido que desde el punto de vista de la estructura orgánica la administración haitiana mostraba pocos puntos débiles pero que era necesario mejorar el proceso de funcionamiento, organizar el Sistema de Planificación y dar una orientación nueva a ciertos departamentos claves como la Agricultura y Finanzas y de extender en forma progresiva el mejoramiento de los métodos y procedimientos en las demás ramas administrativas.

El conjunto de medidas que han sido tomadas para esta nueva organización con fines de desarrollo se encuentran tanto en la Ley-Plan como en los "Fundamentos Jurídicos del Plan de Urgencia y de Despegue Económico y Social" aparecidos en el curso del mismo ejercicio fiscal de la publicación del Plan. Otras medidas han sido definidas a medida que se realizaba la ejecución del Plan. Estas medidas tenían como objetivo la creación gradual del cuadro organizacional del sistema de planificación y la ejecución de los procedimientos administrativos y financieros.

1. Reformas institucionales

- a) Creación de un Organismo Central de Planificación encargado de elaborar el Plan y los programas de Desarrollo y de asegurar la coordinación;
- b) Creación, en el seno de los ministerios interesados en las actividades de Desarrollo, de una Unidad de Programación que asegure el vínculo orgánico necesario con la oficina Central del Plan, que prepare los programas Sectoriales y haga la evaluación;

/c) Reorganización

c) Reorganización del Departamento de Finanzas y de Asuntos Económicos en el año de 1961 sobre una base más racional para los fines de desarrollo económico;

d) Creación de la Oficina de Presupuesto en 1962, que permite a este organismo desempeñar el papel que se le ha asignado y hacer del presupuesto un instrumento de base para efecto de análisis económico y de planificación;

e) Reorganización del Instituto Haitiano de Estadística en 1963 y creación en 1967 del Consejo Nacional de Coordinación Estadística para reforzar la armadura del mecanismo de Planificación llamado a recibir las informaciones estadísticas de base;

f) Creación del Consejo Consultivo del Sector Privado en 1964 con el propósito de definir el rol del Sector Privado en la Planificación y en la ejecución de los Programas de Desarrollo.

2. Procedimientos administrativos y financieros

Los esfuerzos de modernización de los métodos y procedimientos administrativos vigentes se han manifestado por:

a) La puesta en aplicación de los procedimientos de preparación de proyectos y programas de desarrollo que responden a nuestro método de planificación y de contabilidad presupuestaria el que se encuentra en la "Guía de Preparación de los Proyectos de Desarrollo" y de los destinados a establecer lazos funcionales entre el organismo Central de Planificación y los organismos de ejecución que se hacen presentes en los "Procedimientos Relativos a la Ejecución de los Proyectos de Desarrollo".

b) La reforma presupuestaria cuenta desde 1963 con nuevos sistemas de planificación más en armonía con los fines de análisis económico y de planificación y a la vez separa el Presupuesto de Capital del Presupuesto de Funcionamiento.

c) La Reforma, en el sistema de Contabilidad de Ejecución y Control del Presupuesto de capital formulada en el "Material de Control y de Ejecución de los Proyectos", y en el "Formulario del Sistema de Contabilidad y de Estadística para el Control de la Ejecución del Presupuesto de Capital".

3. Programa de formación de personal

En lo que se refiere al problema de formación del personal, el Secretariado Técnico coordina al nivel de la Macroorganización de la Administración, el programa de becas, de la orientación y de la formación del personal técnico y ejecutivo en el país con la ayuda de la Asistencia Técnica Extranjera. El mismo organismo que constituye un Comité Técnico Interministerial se encarga de la preparación de funcionarios ministeriales en la elaboración y administración de proyectos y programas de desarrollo. Sin embargo funcionan todavía en el seno de los ministerios y organismos autónomos comités de selección de becarios para las ramas técnicas muy especializadas y en el presupuesto de dichas instituciones figura una rúbrica de becas de entrenamiento con gastos pertinentes.

Merced a los cambios efectuados en esta nueva organización ha sido posible asignar y determinar las diferentes responsabilidades de las unidades administrativas del Estado, en la ejecución del Plan, medir con precisión los progresos y resultados que permiten seguir la ejecución, de dichos proyectos y operaciones y evaluar los resultados. Además en el curso mismo del proceso de Planificación se ha tenido en cuenta en la búsqueda del equilibrio del plan, no solamente de factores económicos y financieros sino también facilidades administrativas de la ejecución del dicho plan. Los proyectos antes de su aprobación deben responder a las normas administrativas requeridas. Asimismo la coordinación ante los diferentes organismos interesados en la ejecución debe ser asegurada. Se exige aún la firma de ciertos protocolos señalados en las modalidades de la ejecución del proyecto estudiado. Los debates y contactos intensos entre el Organismo Central de Planificación y los Organismos Sectoriales interesados antes de la elección final de los programas prioritarios han permitido:

a) Establecer objetivos en función de las posibilidades administrativas basadas sobre tendencias pasadas y perspectivas de realizaciones inmediatas;

b) Estructurar programas según la clasificación institucional, determinando las responsabilidades de los organismos de ejecución;

/c) Indicar

- c) Indicar la estructura administrativa adecuada a los diferentes escalones para la realización de los proyectos y operaciones;
- d) Determinar el impacto de los proyectos sobre el presupuesto de funcionamiento y prever las responsabilidades futuras de las unidades administrativas llamadas a entretener los trabajos realizados.

VII. CONVERSION DEL PLAN EN PROGRAMAS OPERATIVOS

El plan anual abarca específicamente el sector público e impulsa las actividades del sector privado hacia ciertos sectores claves de la Economía en especial a la Agricultura dentro del cuadro de objetivos de crecimientos por medio de trabajos de infraestructura, de una política de crédito selectivo y de subvenciones.

En realidad este plan anual representa una parte de las inversiones públicas previstas en el plan de Urgencia que viene a ser el plan Maestro de los programas de acción adaptadas a nuestras posibilidades financieras inmediatas revisadas en función de la conjuntura y reevaluadas por la Oficina Central de Planificación con las unidades de programación sectorial.

Para la formulación del plan anual los ministerios y organismos autónomos ponen al día los proyectos previstos en los programas prioritarios según un plan de gastos calculados en función de las previsiones de ingresos del presupuesto de capital. En el seno del Secretariado Técnico del CONADEP se hacen las discusiones con miras a establecer la coherencia de los programas sectoriales tanto desde el punto de vista administrativo como del de recursos disponibles con las últimas previsiones presupuestarias. Las discusiones se mantienen entre el Secretariado Técnico y las unidades de programación por cada uno de los proyectos que pueden ser aprobados o rechazados por el Consejo.

Las discusiones versan sobre la importancia del proyecto con respecto al mercado, sus alternativas técnicas, su prioridad en el programa sectorial, las facilidades administrativas para la ejecución, la formulación de normas de control, el impacto económico, presupuestario y social, posibilidades de utilización de productos locales y aún rentabilidad.

/El presupuesto

El presupuesto de capital que recibe la aprobación del Congreso contiene la asignación de fondos para programas calculados según las previsiones de gastos anuales de cada proyecto, el crédito necesario para proyectos que se escalonan en un ciclo más largo que el ejercicio fiscal. Contiene además una estimación de recursos provenientes de préstamos internos, impuestos y tasas, establecidos sobre la base de proyecciones y premisas sobre cambios eventuales de la situación económica en el curso del ejercicio fiscal próximo.

El presupuesto de capital es preparado por el Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación y la Oficina de Presupuesto que delega con este fin un representante permanente en el seno del Consejo y de común acuerdo con el Departamento de Hacienda y de Asuntos Económicos a partir de los cuadros de gastos de los Ministerios y de ciertos organismos autónomos y el cuadro de previsiones estadísticas de cada fuente de recaudaciones.

El presupuesto de capital gracias a las técnicas utilizadas para su preparación en armonía con el Sistema de Planificación, su contenido y la orientación de los ingresos y egresos constituye el instrumento fundamental del sistema de planificación anual. Es el polo de las actividades para la ejecución, el control y la evaluación del plan anual. Los documentos utilizados para la preparación de los proyectos específicos y la presentación de los programas sectoriales contienen fuera de las normas técnicas y de los elementos de justificación económica del proyecto la estimación de costos con detalle por etapas y objetos de gastos, el compendio de estos gastos, las previsiones que incumben al Presupuesto Ordinario luego de la realización de las obras. Son elaborados según la codificación, la nomenclatura y los principios de la contabilidad presupuestaria. Este concepto responde a la necesidad de cada proyecto, susceptible de formar parte de un programa parcial y finalmente del plan anual de ofrecer:

a) La facilidad de incorporación en el Presupuesto de Capital sin trabajos contables adicionales;

b) La facilidad de preparación por la oficina del presupuesto o por todo otro organismo de financiamiento de un plan de asignación de fondos para la ejecución de cada proyecto con el fin de obviar las interrupciones debidas a la falta de coordinación de egresos e ingresos;

/c) La

c) La posibilidad de control de la ejecución de acuerdo con las normas adoptadas para los proyectos, o de los del proyecto-tipo;

d) La posibilidad del cálculo del monto de los recursos de toda índole y de la integración del costo de funcionamiento de los proyectos permanente tales como: el sistema de irrigación en el Presupuesto Ordinario.

La ejecución y el control del presupuesto de capital es un atributo esencial del Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación en común acuerdo con el Ministerio de Hacienda. Así las instituciones que intervienen en la ejecución no pueden utilizar las asignaciones presupuestarias para cada ítem de gastos sino con la autorización del Organismo Central de Planificación y el dicho Ministerio.

VIII. CONTROL, EVALUACION Y AJUSTE DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

El Consejo Nacional de Desarrollo y de Planificación por intermedio de su Secretariado Técnico organizado con este propósito, sigue la marcha de los proyectos, programas de desarrollo económico y social procede a la evaluación de resultados y hace ajustes en el curso de la ejecución del plan y en el plan futuro.

Es así que:

a) Elabora normas de control estándares, proyectos modelos y formularios destinados a los organismos públicos y privados interesados en las actividades de desarrollo;

b) Sigue la marcha de los ingresos, hace el análisis de las fluctuaciones, determina las causas e indica las medidas a tomar;

c) Visa los compromisos efectuados por los directores de proyectos con el propósito de asegurarse de la conformidad de los documentos con las normas establecidas por el CONADEP y las estimaciones de los costos previstos por los proyectos;

d) Inventaria con la ayuda de las secciones competentes especializadas informes periódicos de los organismos de ejecución sobre el avance de los planes por ramas y proyectos;

/e) Ayuda

e) Ayuda a la interpretación y a la evaluación de resultados de proyectos y programas realizados en el transcurso de la ejecución;

f) Procede al reajuste de los programas y planes según las decisiones adoptadas para este efecto.

La supervisión del CONADEP no tiende a sustituirse o superponerse al control financiero y técnico de los organismos de ejecución que efectúan informes periódicos sobre la marcha de las obras y operaciones en conformidad con las normas previamente establecidas, el informe final y la evaluación sectorial.

En el sistema de control utilizado en el curso del proceso de ejecución del plan se miden con lujo de detalles los objetivos por alcanzar. En el ramo del transporte se especifica el kilometraje de las carreteras por construir, su naturaleza; en la agricultura, la producción adicional por alcanzar, el volumen de mercancías por mejorar, los medios que se utilizarán, el número de nuevas superficies a sembrar, las técnicas a emplearse sobre superficies en cultivo, con el propósito de aumentar el rendimiento. En el ramo de la educación se señala la tasa de escolaridad por alcanzar, el mejoramiento de la calidad de la enseñanza dispensada, gracias a los medios aplicados, la construcción y el mejor acondicionamiento de las aulas, el número de alumnos. La comparación de los resultados obtenidos se hace en relación con los objetivos señalados y con los medios empleados. Las discrepancias entre los resultados obtenidos y los objetivos perseguidos una vez medidos se determinan las causas, gracias al examen y a la interpretación de los datos y factores determinantes que intervienen.

Es gracias a estos tipos de análisis facilitado enormemente por un sistema de informaciones regulares y por procedimientos administrativos apropiados, que:

a) Se ha juzgado necesario reformular de manera más precisa, en un documento las atribuciones de los organismos de ejecución, de sus unidades de programación en la duplicaciones y el desperdicio de recursos y velar por la adaptación de las normas adoptadas en el instante de la elaboración de los proyectos;

/b) Se

b) Se han perfeccionado los instrumentos de previsiones presupuestarias, eliminando las fuentes de abastecimiento agotadas, mejorando las demás y recurriendo a fuentes más estables y seguras a fin de asegurar un financiamiento regular y adecuado de los programas y proyectos;

c) Se ha puesto énfasis en la formación de los productores del sector agrícola y considerado nuevos métodos de cooperación entre los organismos del Estado y dichos explotantes con el propósito de obtener su adhesión total a la realización oportuna de los proyectos a ejecutarse y de obtener de ellos el nivel de rendimiento prospectivo indicado por los especialistas;

d) Se está procediendo a un reajuste del plan acordando mayor lugar a las operaciones por realizarse dentro del cuadro de los trabajos comunitarios integrados con el concurso de las instituciones de ayuda privada internas y externas y de asociaciones de profesionales con el propósito de contrarrestar la escasez de recursos.

La administración de la planificación dentro del control de programas confronta en el nivel sectorial ciertos problemas debidos a una falta de coordinación en ciertos casos entre los servicios de control, de unidades de programación de organismos interesados, con los órganos que tienen tareas de dirección de los proyectos para la supervisión de las operaciones concretas y de aplicación de medidas para alcanzar los objetivos del plan. En el nivel central las fallas se deben a la falta de personal preparado para inventariar las informaciones, analizar los datos, y coordinar los proyectos.

Se puede esperar que esas deficiencias serán llenadas conforme al desarrollo de la maquinaria administrativa después del período de ensayo necesario.

/CONTROL, EVALUACION

CONTROL, EVALUACION Y AJUSTE DE PLANES, PROGRAMAS
 Y PROYECTOS

SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION DE PROGRAMAS
 Y PROYECTOS

(Nivel del Plan Global)

a) Control

Naturaleza del control	Documentos administrativos	Unidades administrativas
1. Control de Programas y Proyectos	a) Documentos relativos a los programas (formulario B-11)	División de Estudios y Programas del Secretariado Técnico
	b) Documentos relativos a los proyectos. Formularios B-12, B-13, B-14, B-15, B-16	División de Control del Secretariado Técnico
2. Control de ingresos y gastos del Presupuesto de Capital	a) Informes diarios, mensuales sobre ingresos. Formularios 1, 2, 3	División de Finanzas del Secretariado Técnico y Tesoro
	b) Informes diarios, mensuales y anuales de gastos. Formularios 4 y 6	
	c) Informe global de ingresos y gastos mensuales y anuales. Formulario 5	
	d) El gran Libro del Presupuesto de Capital del Tesoro	
3. Control de Ejecución de Proyectos	a) Documentos para la liberación de fondos. Formularios R1, R2, R3	División de Control del Secretariado Técnico
	b) Informes periódicos de logros de proyectos. Formularios R4, R5, R6, R7, R8	
	c) Informe final y audite público del Proyecto	
a) Evaluación de gastos efectivos en función de costos estimativos	b) <u>Evaluación de Programas y Proyectos</u>	División de Control del Secretariado Técnico
b) Apreciación de construcciones y realizaciones		

/(Conclusión)

(Conclusión)

Naturaleza de la evaluación	Documentos Administrativos	Unidades Administrativas
o) Comparación de objetivos y resultados con análisis de varias causas de deficiencias	Cuadros estadísticos y "Bilan" del Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación	División de Estudios y Programación del Secretariado Técnico
d) Apreciación de Organización Administrativa y Procedimiento con los resultados obtenidos	Informes periódicos	Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación
e) Revisión y Ajuste	Memorandum Ad hoc	Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación

SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

(Nivel Sectorial)

Naturaleza del Control y de Evaluación	Documentos Administrativos	Unidades Administrativas
Control de proyectos y programas	Formularios tipos del Organismo Central de Planificación	Unidad de Programación del Ministerio
	Informes de logros	Director del Proyecto
Control de gastos, asignaciones y allocaciones	Libro de Contabilidad	Servicio de Contabilidad y Oficina del Ministro
Control de logros de los proyectos	Estadísticas de Logros	Unidad de Programación
Control técnico de los proyectos	Informes periódicos	Servicios especializados del Ministerio
Control de objetivo con los resultados obtenidos	Informe Periódico	Servicio de control de los Ministerios
Evaluación de proyectos	Informe final	Unidad de programación del Ministerio
Decisiones y ajuste	Memorandum ad-hoc	Gabinete del Ministro responsable

/CONCLUSION

CONCLUSION

Parece evidente que la acción planificadora en Haití, nacida en el seno de una administración relativamente bien estructurada pero de funcionamiento hasta ahora bastante complejo, ha conocido en muy poco tiempo un desarrollo relativamente apreciable bajo la influencia de las necesidades de búsqueda de una fórmula de racionalización de los esfuerzos del Desarrollo debidos a las exigencias sociales crecientes frente a los débiles recursos disponible o la corriente de ideas de la postguerra en cuanto a la urgencia de llevar a cabo un plan de desarrollo para los países en proceso de desarrollo.

Los resultados que se han podido obtener deben interpretarse dentro de una perspectiva muy larga, no solamente en función de variables endógenas sino también:

- a) A través de la óptica de los cambios institucionales de lenta realización;
- b) Teniendo en cuenta nuestra actual etapa de crecimiento donde del dualismo económico y las débiles relaciones interindustriales limitan el campo de aplicación de medidas ortodoxas ya conocidas e impiden todavía la creación de un ambiente propicio hacia una acción general integrada;
- c) A través de un sistema de Planificación todavía joven donde los objetivos fijados por el Estado, han sido substancialmente diferentes a los tradicionalmente obtenidos por el mecanismo normal del mercado;
- d) Considerando las dificultades encontradas, para armonizar las medidas favorables a una expansión económica con las impuestas para llegar a una estabilización de los precios y de la moneda.

Pese al grado de rigidez de estas estructuras y de los fenómenos naturales de fricción, resultante del contacto del nuevo sistema con la organización tradicional, la República de Haití ha podido poner en marcha los mecanismos de un Sistema de Planificación que responde a las necesidades del momento y gracias a ellos los órganos especializados formulan

/por medio

por medio de una técnica bastante ecléctica, sus programas de acción, entabla diálogo con los diferentes sectores de la Nación con miras a su participación total. Estos mecanismos permiten además el aprovisionamiento de material estadístico de base y ofrecen el dinamismo necesario para el funcionamiento del Sistema de Ejecución, de control, de revisión y de reajuste de los programas de desarrollo. El Sistema está llamado a enriquecerse con la confrontación de las experiencias de los demás países, especialmente de los que conocen problemas similares a los del nuestro.

Por eso auguramos que al final de los debates del Seminario sobre los Aspectos Administrativos Relativos a la Ejecución de Planes de Desarrollo de Santiago de Chile, febrero de 1968 se obtengan resultados positivos en la búsqueda de fórmulas susceptibles de acelerar el proceso de Desarrollo de los países representados en esta importante Audiencia Internacional.

