

0.1

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, Chile, 19-28 de febrero de 1968)

Documento Informativo No. 2

ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION NACIONAL  
DEL DESARROLLO \*

---

\* Informe de la reunión de expertos celebrada en París, Francia, del  
8 al 19 de junio de 1964 con el auspicio de las Naciones Unidas.  
(Documento ST/TAO/M/27.)



ST/TAO/M/27

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES  
Sub-Dirección de Administración Pública

ADMINISTRACION DE LA  
PLANIFICACION NACIONAL DEL DESARROLLO

INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS  
CELEBRADA EN PARIS  
DEL 8 AL 19 DE JUNIO DE 1964

NACIONES UNIDAS  
Nueva York, 1966



INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO .....	1
PARTE PRIMERA - INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS .....	4
INTRODUCCION .....	4
I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	7
1. Alcance del tema .....	7
2. Funciones de planificación de la administración .....	8
3. El proceso de la toma de decisiones .....	9
4. El proceso de planificación .....	12
5. Conclusión .....	16
II. ORGANIZACION DEL PROCEDIMIENTO DE PLANIFICACION .....	18
1. Entidades encargadas de la planificación .....	18
2. Organización del órgano central de planificación .....	19
3. Relaciones externas del órgano central de de planificación .....	20
4. Conclusión .....	24
III. FORMULACION Y APROBACION DEL PLAN .....	26
1. Métodos de formulación del plan .....	26
2. Información estadística para la planificación .....	27
3. Determinación de prioridades y principales opciones ..	29
4. Determinación y formulación de los objetivos sectoriales y regionales .....	30
5. Administración de servicios sociales .....	35
6. Aprobación del plan .....	38
7. Conclusión .....	40
IV. EJECUCION DEL PLAN .....	42
1. Obstáculos a la ejecución del plan .....	42
2. Condiciones administrativas de la ejecución .....	43
3. Proceso de ejecución .....	46
4. Aspectos humanos de la ejecución del plan .....	51
5. Conclusión .....	52
V. CONTROL, EVALUACION Y REVISION DEL PLAN .....	55
1. Sistemas de control .....	55
2. Evaluación del progreso .....	56
3. Revisión del plan .....	57
4. Conclusión .....	58
VI. RECOMENDACIONES GENERALES .....	59

	<u>Página</u>
PARTE SEGUNCA - ESTUDIO PRELIMINAR - DOCUMENTOS PREPARADOS PARA EL DEBATE .....	62
I. INFORME DE ESTUDIO PRELIMINAR .....	62
A. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO .....	62
INTRODUCCION .....	62
1. El órgano central de planificación .....	67
2. Formulación del plan .....	69
3. Aprobación del plan .....	72
4. Ejecución del plan .....	73
5. Conclusión .....	77
B. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION SOCIAL ..	81
INTRODUCCION .....	81
1. Opción de maquinaria administrativa para la planificación social .....	86
2. La preparación de los planes .....	87
3. La ejecución de programas sociales .....	97
4. Control, evaluación y ajuste de los programas sociales .....	109
II. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION EN LAS ZONAS URBANAS .....	112
1. Definiciones .....	114
2. Tipos de planificación .....	115
3. Relación entre los planificadores y los que toman las decisiones .....	118
4. Planificación y preparación de presupuestos .....	120
5. Planificación gubernamental al nivel municipal y superior .....	122
III. RELACIONES ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO .....	130
1. El órgano de planificación .....	131
2. Preparación del plan .....	132
3. Aplicación del plan .....	134
4. Problemas interrelacionados de ejecución del plan.	135
IV. EFECTOS QUE TIENE LA AYUDA EXTERIOR Y EL COMERCIO EXTERIOR EN LA MAQUINARIA DE LA PLANIFICACION NACIONAL ...	139
Anexo I - PROGRAMA DE LA REUNION .....	145
Anexo II - RESUMENES DE DECLARACIONES INAUGURALES .....	147
Anexo III - LISTA DE PARTICIPANTES Y OBSERVADORES .....	150
Anexo IV - LISTA DE DOCUMENTOS PRESENTADOS .....	155

## PREFACIO

El desarrollo nacional, en el sentido más amplio del término, ha pasado a ser una de las principales preocupaciones de nuestro tiempo. En relación con los países en desarrollo, se ha reconocido en general que para alcanzar objetivos nacionales en el orden económico y social lo mejor es recurrir a una planificación amplia e integrada. También se ha reconocido que tal planificación debe enderezarse hacia objetivos y metas de largo alcance para el período previsto en el plan, y debe comprender un programa de inversión pública, una proyección de la inversión privada, medidas de política para estimular la producción y nueva inversión en empresas productivas, un programa para financiar el plan, programas sectoriales y regionales, así como medidas de organización, de personal y otras necesarias para la aplicación de cada uno de estos objetivos. El proceso de planificación es complejo y presupone la existencia de un mecanismo administrativo adecuado para recoger la información básica, formular políticas y programas, coordinar los varios componentes del plan, pasar revista a los progresos realizados en su aplicación y evaluar los resultados en relación con las metas fijadas.

La índole, contenido y alcance de los planes de desarrollo nacional varían considerablemente de un país en desarrollo a otro. Estas variaciones se deben a diferencias en las circunstancias y en los sistemas político, económico y social de estos países. A pesar de tales diferencias, el proceso de planificación comporta requerimientos administrativos comunes sin los cuales los objetivos de cualquier plan nacional de desarrollo no se pueden alcanzar. Se ha considerado que el estudio comparado de la experiencia de los países que tratan de satisfacer estos requerimientos brindaría lecciones y percepciones útiles para los países en desarrollo al robustecer su mecanismo administrativo para que pueda encargarse de la planificación nacional del desarrollo y de la aplicación del plan.

Refiriéndose especialmente al papel de la administración pública en relación con estos importantes problemas de planificación nacional del desarrollo, el Consejo Económico y Social, en su 34° período de sesiones, señaló a la atención del Secretario General y a los directores de los organismos  
/especializados

especializados "la conveniencia de considerar en sus programas, problemas como las estructuras y procedimientos técnicos de los organismos centrales destinados a realizar tareas de planificación económica y social" [Resolución 907 (XXXIV)]. En forma análoga, el Seminario de las Naciones Unidas sobre Problemas Administrativos Urgentes de los Gobiernos Africanos, celebrado en octubre de 1962 en Addis Abbeba, destacó en sus debates y subrayó en sus recomendaciones finales la extremada importancia que los gobiernos africanos atribuyen a la maquinaria de planificación y la necesidad urgente de que se hagan estudios en ese campo.<sup>1/</sup> En la Conferencia de Planificadores Económicos de Asia celebrada en Tokio en marzo de 1962 bajo los auspicios de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente se destacó que las "deficiencias en la maquinaria administrativa constituía un obstáculo importante para la aplicación efectiva de los planes de desarrollo. La reforma de la estructura administrativa, su robustecimiento y reorganización, la aplicación de normas de eficiencia e integridad en todos los puntos, el mejoramiento de los procedimientos administrativos y la delegación extensiva de autoridad financiera debe ser hecha urgentemente por la administración en su totalidad para que cada país pueda hacer frente a las enormes obligaciones que el desarrollo planificado le pone ante sí."

Al iniciar este proyecto de estudio, las Naciones Unidas no sólo están respondiendo directamente a la expresión de creciente interés en la planificación comprensiva del desarrollo nacional, sino que también está tratando de satisfacer la urgente necesidad de los países en desarrollo de hallar soluciones a los problemas administrativos que han entorpecido la organización de la planificación y la aplicación con éxito de los planes nacionales de desarrollo.

El objetivo de este estudio no es agregar un documento más al cuerpo ya amplio de documentación en materia de planificación del desarrollo en general, sino concentrar primordialmente en los aspectos administrativos identificando los problemas que entran en juego para establecer y mantener mecanismos y procedimientos adecuados para la planificación del desarrollo

---

<sup>1/</sup> Véase el informe, documento E/CN.14/180.



y formular sugerencias de aplicación general a las actividades actuales y futuras de planificación que se realicen dentro de los programas de asistencia técnica de las Naciones Unidas.

Para lograr ese objetivo, se ha preparado un programa de trabajo que comprende estudios preliminares, una reunión de expertos, la publicación de documentos básicos y una serie de actividades regionales y nacionales de capacitación. En este documento se resumen los resultados de los esfuerzos hechos hasta ahora. El informe contiene las deliberaciones, conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Expertos celebrada en París del 8 al 19 de junio de 1964 y resúmenes del estudio preliminar, así como algunos estudios presentados en la reunión.

## PARTE PRIMERA

### INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS

#### INTRODUCCION

1. En 1963, la División de Administración Pública de las Naciones Unidas obtuvo los servicios de un grupo de consultores dirigidos por los profesores François Perroux y Michel Debauvais, del Institut d'Etude du Développement Economique et Social de París, para desarrollar un estudio preliminar en el que se tomasen en cuenta las prácticas corrientes de los países en desarrollo, y para preparar un informe que sería estudiado en la Reunión de Expertos en Aspectos Administrativos de la Planificación Nacional del Desarrollo.
2. Al preparar el informe sobre el Estudio Preliminar, los consultores recopilaron varios estudios de casos concretos que resultaban típicos en materia de organización y procedimientos de planificación en países escogidos de Africa, Asia y América Latina. También consultaron a varias autoridades en la materia, circunscribiéndose en su estudio específicamente a experiencias recientes de los países en desarrollo.
3. Además del Informe sobre el Estudio Preliminar, la División invitó a varios consultores expertos a preparar los siguientes estudios especiales con fines de debate, que versaron sobre aspectos específicos del tema general de la reunión: "Interrelación de los sectores público y privado en la planificación nacional", por Bernard Cazes, encargado de misión del Commissariat Général du Plan, Francia. "Efectos de la ayuda exterior y del comercio exterior en los mecanismos de la planificación nacional", por Egbert de Vries, Director del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, y L. Zimmerman, Decano de Programación, del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Países Bajos. "Integración de los objetivos económicos y sociales en la planificación nacional", por D.F. Pearl, Commonwealth Development Finance Company Limited, Londres, Inglaterra. "Ciertos aspectos de la planificación como herramienta efectiva del desarrollo social y económico", por Gerhard Colm, Economista principal, National Planning Association, Washington, D.C., Estados Unidos. "Planificación y administración en zonas urbanas", por Lyle Fitch, Presidente del Instituto de Administración Pública, Nueva York, Estados Unidos.

4. La Reunión de Expertos se celebró en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) en París, del 8 al 19 de junio de 1965. Su objeto fue poner en contacto a autoridades reconocidas en la materia y a funcionarios importantes encargados de la planificación del desarrollo en países escogidos a fin de que discutieran el informe del Estudio Preliminar y estudios especiales sobre asuntos de fondo relacionados con temas afines, como base para considerar un programa de estudios más amplio y de actividades de capacitación en el orden regional y nacional. Se invitó a varios países a proponer candidatos para la reunión. De éstos, las Naciones Unidas escogieron un participante por cada país sobre la base de sus conocimientos, categoría profesional, posición oficial y experiencia, así como sobre la base de las recomendaciones de los gobiernos. Todos los participantes nacionales eran funcionarios de alta categoría que se ocupan en cuestiones de planificación del desarrollo en sus respectivos países. Además de los participantes nacionales y de los consultores expertos, participaron en la reunión varios representantes de los organismos especializados de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.

5. En la primera sesión, los participantes eligieron presidente por unanimidad al Sr. K. Mitra, Jefe de los Programas de Administración de la Comisión de Planificación de la India, y vicepresidente al Sr. H. Díaz, Director General de la Corporación de Fomento de Chile, y al Sr. S. Bahroun, Director de la División de Hacienda y Programación del Ministerio de Planificación de Túnez. El Sr. Michel Debauvais, del Institut d'Etude du Développement Economique et Social de París y director del Estudio Preliminar fue elegido unánimemente Relator de la reunión. Las Naciones Unidas asignaron al Sr. Aryeh Attir, Jefe de la Sección de Organización y Métodos de la División de Administración Pública, como Director Coordinador, y al Sr. K. Adusei-Poku como secretario de la reunión. En la sesión inaugural hablaron el Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, en nombre del Secretario General, el Sr. Pierre Massé, Comisionado General del Plan, de Francia, en nombre del Gobierno de Francia, y el Sr. André Bertrand, Director de Ciencias Sociales, en nombre de la UNESCO.

6. Las sesiones de trabajo se realizaron de 9.30 a 13.00 y de 15.00 a 17.30. En la primera reunión de trabajo el Presidente, previa consulta con el Comité de Organización, anunció los nombres de los directores de debate para los temas del programa. El debate sobre cada tema fue iniciado por un director de debate, que además resumió el debate. Si bien estos directores dieron mucha ayuda en los casos en que se la necesitaba, el cuidado y dirección general de la reunión estuvo en manos del Presidente. Las deliberaciones se realizaron en dos idiomas de trabajo, inglés y francés, con interpretación simultánea. Todos los documentos se publicaron en los dos idiomas. Las reuniones de clausura se dedicaron al estudio y aprobación del proyecto de informe presentado por el relator.

7. El programa de la reunión, el texto de los discursos inaugurales, la lista de participantes y observadores y la lista de documentos presentados en la reunión figuran como anexos a este informe.

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1. Alcance del tema

8. En años recientes, la idea de la Planificación Nacional del Desarrollo como herramienta de política para la transformación de las estructuras económicas y sociales en los países en desarrollo ha pasado a ser objeto de mucha atención. En su forma generalmente aceptada, la planificación nacional del desarrollo es un proceso en virtud del cual un cuerpo coherente de objetivos de medio y largo plazo se formulan y diseñan para tratar de alcanzar el máximo desarrollo de los recursos humanos y materiales de un país. Como instrumento de política del desarrollo, la planificación tiene tres aspectos principales: el aspecto político, que indica objetivos nacionales de largo plazo y órdenes de prioridad económica y social mediante la manifestación de las condiciones y medidas requeridas para lograr ese objetivo; el aspecto técnico, que encara técnicas de proyección y preparación así como modelos de crecimiento en los que entran en juego factores complementarios o alternativos; y el aspecto administrativo, al cual se ha prestado hasta ahora poca atención.

9. Una vez que las autoridades han tomado la decisión básica de planificar el desarrollo, hay ciertos problemas administrativos que se deben considerar, a saber:

- a) la organización de un organismo al que se encargará la preparación del plan, sus facultades, sus relaciones con las autoridades políticas, los departamentos administrativos y los grupos económico y social;
- b) La selección de procedimientos administrativos adecuados para emplear en la preparación y aprobación del plan;
- c) La delegación de responsabilidades para la ejecución del plan, inclusive la supervisión de la aplicación del plan y la evaluación de los resultados. Estos aspectos administrativos de la planificación constituyen el tema de la Reunión de Expertos.

10. A fin de analizar estos problemas administrativos, las personas que asistieron a la reunión comprobaron que no era suficiente tratar sólo de describir los organismos que, en distintas funciones, se encargan de la

/preparación y

preparación y ejecución de un plan nacional de desarrollo. Si la administración se enfoca como el instrumento de una política, corresponde en primer término definir sus funciones en términos de desarrollo planificado.

## 2. Funciones de planificación de la administración

11. En la reunión se hizo un distingo entre las funciones de administración, que comprende las tareas tradicionales administrativas y consiste en aplicar la política social y económica definida por la esfera política a la situación existente; y las funciones de planificación, que consisten en alterar la situación existente a fin de lograr los objetivos del plan. Esa distinción correspondió en parte a la división de funciones entre los servicios administrativos que se encargan de la administración y los servicios administrativos requeridos para la planificación del desarrollo. Se comprobó sin embargo que la situación es mucho más compleja, en el sentido que todos los servicios administrativos tienden a desempeñar sus funciones cotidianas en el contexto de las perspectivas de medio y largo plazo; de allí la importancia de organizar las actividades cotidianas de los servicios de planificación y ejecutar los programas con un administrador que se encargue tanto de la administración como de las tareas de planificación.

12. Se dijo que la formulación y aplicación de un plan introduce una nueva dimensión en la actividad administrativa. Por medio de la interacción de la función planificadora y de la función administrativa, el plan podría alterar el comportamiento de todas las unidades administrativas o contrarrestar su resistencia al cambio. La propia administración, sin embargo, vinculada con las autoridades políticas y los grupos económicos y sociales dentro del país, no se puede considerar como algo separado. Se discutió la forma en que se deben organizar esas relaciones en relación con la función de planificación de la administración.

13. El concepto tradicional de la separación de la autoridad brindó una respuesta parcial a la cuestión. En el nivel más alto, las autoridades políticas tomaron decisiones de tipo general que involucran una responsabilidad gubernamental en el futuro del país. Se consideró que la tarea administrativa consiste en familiarizar a las autoridades políticas con los aspectos técnicos de los objetivos, y en estudiar su compatibilidad y sugerir

/los pasos

los pasos que se debían dar, quedando en manos de las autoridades políticas la decisión final. La administración es responsable de la aplicación y supervisión del plan. Obrando en aras del interés general, la administración usaría los medios que se le han facilitado en forma tal que el proyecto colectivo, o sea el plan, guiaría las decisiones de los individuos y de los grupos independientes económicos y sociales. En los casos necesarios, la administración arbitraría en cualquier conflicto que se suscitase entre intereses económicos específicos.

14. Los límites y las limitaciones de la autoridad administrativa se pusieron en tela de juicio. En algunos casos, la administración podría oponerse a la aplicación de un plan que las autoridades políticas desearan desarrollar. En otros casos, podría asegurarse que el plan retuviese cierta continuidad a pesar de los cambios políticos. Dentro de ciertos límites, podría orientarse la actividad de los grupos independientes siguiendo las líneas del plan. Por otra parte, la administración podría encontrarse impotente para alterar decisiones del sector privado que fuesen contrarias al plan, a pesar de los medios legales de que dispone para estimular o imponer elementos de restricción en la actividad. Por último, podría ser dominada por intereses privados. Esta red de interrelaciones sólo podría entenderse a través de un análisis dinámico.

15. La planificación del desarrollo, para abreviar, es un proceso de toma de decisiones en que el papel de la administración consiste en preparar y aplicar el plan dentro del medio político, económico y social.

### 3. El proceso de la toma de decisiones

16. Este proceso, que fue analizado como red de comunicación organizada, consiste en la preparación y formulación de las decisiones que integran el plan. La preparación de las decisiones consiste en reunir la documentación necesaria para preparar el plan; presentar al gobierno una descripción de las consecuencias políticas que suponen los diversos métodos de lograr los objetivos del plan; consultar a los departamentos de los gobiernos, las empresas públicas, autoridades municipales, grupos profesionales, etc., y solicitar el asesoramiento o supervisar la actividad del personal administrativo. Los participantes en la reunión se ocuparon de definir la información

/intercambiada a

intercambiada a través de los circuitos administrativos. En un sentido activo, este proceso implica cierta reciprocidad en el intercambio de información que afecta las tareas del personal. La información necesaria para preparar el plan no es necesariamente la misma que la que se reúne para otros fines; las cuentas nacionales y las estadísticas básicas tendrían que adaptarse a las necesidades de la planificación; también habría que alentar a los grupos profesionales a recopilar nueva información a fin de satisfacer las necesidades del órgano de planificación; la elaboración de los puntos detallados dentro del marco general determinado por el órgano de planificación llevaría a los individuos consultados a alterar sus proyectos para asegurar que coincidiesen con el énfasis del plan. Por otra parte, la dirección general del plan podría alterarse con este intercambio de información, que podría revelar incompatibilidades o imposibilidades.

17. En todos los países, la experiencia obtenida en el campo de la planificación indica que la información no fluye en una sola dirección, y que ese flujo entre el centro y la periferia es un proceso dinámico, que enriquece a ambos.

18. La aprobación del plan por las autoridades políticas constituye un acto legal de un nuevo tipo, cuya naturaleza y alcance debe examinarse. Por una parte, la aprobación del plan no es una decisión aislada, sino más bien la culminación de una gran cantidad de decisiones en todos los niveles y en todas las etapas de su preparación. Por otra parte, el plan es sólo un marco para la orientación de decisiones posteriores; no puede poseer el mismo poder de obligatoriedad en el sector privado que el que tiene para la administración gubernamental y el sector público, y en eso se diferencia de las leyes y disposiciones ordinarias del gobierno. Además, la continuidad del plan pone en tela de juicio las prerrogativas del gobierno o del poder legislativo en la medida en que constituye un compromiso de largo plazo.

19. El análisis de la toma de decisiones, sin embargo, no se limita a ese aspecto jurídico. Una vez que se toma una decisión, hay que ejecutarla. Se reconoce que la transición de la decisión a la acción es muy importante en lo que se refiere a la planificación, puesto que las decisiones que entran en juego se aplicarán durante un período muy largo. Por lo tanto, la aplicación necesariamente continuaría mientras el plan siguiera en efecto. De allí

/la importancia



la importancia de supervisar la aplicación de la decisión y la necesidad de que haya flexibilidad, que puede revestir la forma de ajustes o revisión periódica del plan. También se reconoció que la ejecución de las decisiones que entran en juego en el plan no se pueden analizar simplemente desde el punto de vista oficial. La ejecución del plan depende no sólo de la decisión y control de la administración, sino también de los cambios en el comportamiento de la gente fuera del aparato administrativo. Por esa razón, el papel de la administración se convierte en un papel de movilización más bien que de supervisión. Esa tarea relativamente nueva podría confiarse en parte a dependencias administrativas especializadas (servicios de extensión agrícola, servicios de desarrollo de la comunidad y servicios sociales). Podrían también usarse instituciones existentes u otras por crearse (partidos políticos, grupos colectivos locales, grupos profesionales o sindicatos, dirigentes de aldeas, movimientos juveniles, etc.), pero también eso supone una actitud orientada hacia el desarrollo por parte de todos los servicios administrativos, desarrollo basado en la actividad, el impulso y la cooperación, y no sobre la jerarquía y la autoridad.

20. La decisión política, por lo tanto, es sólo una fase en el proceso de la toma de decisiones, que ocurre a medio camino entre la preparación y la ejecución. En esas dos etapas de preparación y ejecución, la administración tiene un papel específico que desempeñar: es un intermediario entre las autoridades políticas y los grupos económicos y sociales. Llena ese papel en la medida en que es capaz de organizar el diálogo social y garantizar un equilibrio entre los objetivos que se han de alcanzar y los medios disponibles para lograrlo, entre lo que se querría hacer y lo que se puede hacer, entre el presente y el futuro. Esto no sólo supone factores técnicos y recursos financieros, que, por ser limitados, implican un orden de prioridad entre los distintos fines; el limitado número de administradores o trabajadores especializados impone también fuertes restricciones que no se deben perder de vista. El factor humano supone la preparación de programas de capacitación en relación con la integración de la planificación económica y social y, sobre todo, la adaptación de los objetivos del plan a la capacidad de la administración para preparar y ejecutar los programas. En consecuencia, la preparación del plan debe hacerse en relación con las posibilidades de su aplicación, en términos de los recursos humanos disponibles.

#### 4. El proceso de planificación

21. Al analizar el proceso de planificación, la Reunión acordó: a) que para la mayor parte de los países en desarrollo, la planificación nacional es un instrumento necesario para lograr el desarrollo acelerado; b) que, si bien las condiciones para tales actividades de planificación nunca fueron ideales, siempre fue útil planear, y c) que la planificación es un proceso que se debe distinguir del plan en sí.

22. Se aseguró en la reunión que la planificación es una condición necesaria para el desarrollo acelerado, que la urgencia que tiene actualmente planificar procede del hecho que en todo el mundo y en todos los sistemas sociales y económicos la gente ha pasado a tener conciencia de ciertas metas. En todas partes la gente trata de llegar a ser dueños de su destino, y la planificación del desarrollo ha surgido como un medio de distinguir entre las metas y los logros. En los países en desarrollo con economías mixtas, en donde los gobiernos emplean directamente una gran parte de los recursos de mano de obra y financieros, las actividades sociales y económicas de los gobiernos tienen gran impacto en el sector privado de la economía y en el crecimiento económico en general. Por ello resulta esencial que los programas del gobierno se ubiquen dentro del cuadro económico total. Se necesita también una clara definición de los objetivos y programas, para despertar el entusiasmo y engendrar la cooperación de la población. Con la creciente importancia de la cooperación internacional e interregional, se necesitan también metas y programas para ser presentados en los diálogos internacionales; se necesita averiguar en qué puntos los planes de un país pueden contradecir o pueden afianzar los de otros países. Por último, los países que contribuyen con capital o ayuda exterior a los países en desarrollo desean seguridades de que la ayuda ofrecida se usará constructivamente y se utilizará apropiadamente. Con tales consideraciones en mente, los participantes en la reunión estuvieron de acuerdo en que la planificación del desarrollo económico y social ha pasado a ser un instrumento de creciente importancia en los países en desarrollo, no obstante que su maquinaria administrativa puede no estar plenamente desarrollada para satisfacer adecuadamente las necesidades de la planificación.

23. Los participantes reconocieron plenamente el hecho de que en muchos países en desarrollo la planificación ha entrado en una fase crítica. Hay grave peligro de desilusión debido a las discrepancias sustanciales entre el desarrollo económico y social, según se bosqueja en el plan de desarrollo, por una parte, y las realidades de la vida económica, por otra. Las razones de tales discrepancias difieren de país en país. Hay casos en que el plan refleja injustificado optimismo, o supone políticas internas que el gobierno no puede ni desea seguir. Hay otros casos en que el plan supone un aflujo de capital extranjero o de ayuda externa que no se materializará. En algunos casos los planes tienen defectos ab initio, debido a la falta de personal profesional competente o de datos estadísticos. Hubo acuerdo en que hay que hacer todo lo posible para eliminar esas imperfecciones, no obstante lo cual no se debe postergar la planificación a la espera de que se hayan eliminado todos los defectos. La planificación tiene que realizarse al principio con insuficiente personal y datos y con una maquinaria administrativa también imperfecta.

24. Algunos participantes estimaron que, en vista de la falta de información adecuada que se necesita para evaluar cuidadosamente los recursos de la economía y las posibilidades que ofrecen, muchos países en desarrollo podrían considerar necesario adoptar un sistema de planificación parcial de inversiones públicas integradas, en que se prestase especial atención a cierta cantidad de proyectos bien preparados y a programas bien concebidos en relación con los recursos de que se dispone. La dificultad prevista en una planificación parcial o sectorial de ese tipo es que la base de su formulación es de naturaleza cualitativa y no siempre se puede elaborar adecuadamente dentro del marco general de las necesidades y posibilidades de toda la economía. A pesar de esa deficiencia, hubo acuerdo que hay que prestar atención especial en muchos países en desarrollo a la programación sectorial y a la preparación de proyectos durante sus fases iniciales de desarrollo planificado, hasta que se cuente con mejores estadísticas, se adquiera mayor experiencia en la planificación y se cuente con mayor cantidad de personal capacitado.

25. Se consideró que en todo enfoque de los aspectos administrativos del desarrollo se necesitaría reconocer la función del proceso de planificación y el papel que el plan debe desempeñar en ese proceso. En su definición más

/amplia, el

amplia, el proceso de planificación tiene por objeto diseñar una estrategia del desarrollo económico y social de un país, tal como lo conciben el pueblo y sus dirigentes. En los países en desarrollo, el desarrollo se orienta muchas veces hacia el crecimiento económico asociado con la transformación social.

26. El proceso de planificación es más que la preparación de un plan o la publicación de un documento: es el proceso de establecer metas sociales y económicas para las cuales se han preparado especialmente políticas, programas y proyectos, e inclusive se ha movilizadо la fuerza de trabajo y los recursos financieros. La marcha del proceso tiene que evaluarse periódicamente, deben identificarse las deficiencias y hacerse los ajustes, lo que lleva a una revisión periódica y a cambios en el plan original. Esto no sólo es una tarea que corresponde al organismo de planificación central; es un proceso que debe pernear todos los organismos del gobierno y debe estimular la participación de todos los miembros de la sociedad.

27. El plan, como documento, es una herramienta útil, pero no es la esencia del proceso de planificación. En economías mixtas, podría ser mejor hablar en términos de una "proyección de metas" más bien que de un plan, que tiene por objeto bosquejar la etapa de la economía en sus principales componentes sectoriales y ramas al final del año, en caso de que se alcancen los objetivos. El plan también podría bosquejar el derrotero anual que conducirá a la obtención del objetivo durante el período del plan. La proyección, en un sentido, representa una propuesta para las actividades del gobierno central. Incluye las políticas de tributación y de empréstitos necesarias para financiar esas actividades públicas. También supone la propuesta de medidas para gobiernos provinciales y municipales respecto de los cuales se supone que el gobierno central tiene cierto grado de influencia (por ejemplo, mediante las subvenciones). Con respecto al sector privado, la proyección explica que la producción, importación, exportación, inversión y ahorro de los individuos y firmas estaría acorde con la fase de desarrollo económico previsto en el plan.

28. Si no fuese probable que esas actividades privadas se materializaran con las políticas existentes, las proyecciones podrían servir como guía para modificar la política del gobierno (impuestos, subsidios, capacitación

/de mano

de mano de obra, préstamos de los bancos de inversión, etc.) que podrían influir en las actividades privadas, a fin de que éstas se muevan en la dirección prevista para alcanzar el objetivo. Lo que es más importante, si los gerentes de los negocios privados se sintiesen convencidos que el gobierno desempeñaría su papel, por propio interés tomarían ciertas decisiones ante la perspectiva de sacar partido del aumento esperado en los mercados ("efecto de información" del plan), lo que contribuiría en cierto grado a la "auto-aplicación" del plan. Se considera que por lo que toca a las proyecciones del sector privado, hay que hacer un distingo, en lo que se refiere a la expansión, entre las industrias claves esenciales a la reconstrucción de la economía y las de importancia secundaria, pues cada una de ellas requeriría la aplicación de una diferente medida de política.

29. Por lo que se refiere al sector privado, se consideró que las proyecciones no son ni imperativas ni predictivas, sino estimaciones hipotéticas. En consecuencia, sirven para influir en elementos como el aflujo de capitales privados y la ayuda externa sólo en forma muy indirecta. Las fluctuaciones en los mercados externos de los productos de exportación mal pueden ser afectadas por esas proyecciones. Los participantes consideraron que esos elementos de incertidumbre debían tomarse en cuenta seriamente en el proceso de planificación.

30. En esencia, la planificación es un programa de acción para el cual es una herramienta esencial la planificación o la proyección de la meta. Tal distinción se consideró un elemento esencial de la organización y procedimientos de administración; requeriría la presentación del plan en una forma que permitiese a los dirigentes políticos identificarse con las metas y programas y discutirlos con convicción. En muchos casos, sin embargo, ese requerimiento esencial entraría en conflicto con el hecho que se habían creado y se estaban usando métodos matemáticos de programación sumamente complicados. Su gran mérito consistía en que sirven para poner en descubierto incoherencias externas en los programas y estimaciones que se presentan. Pero en los casos en que los dirigentes políticos y los funcionarios administrativos principales pudiesen tropezar con dificultades para juzgar si los datos estadísticos disponibles son adecuados para la elaboración matemática y para evaluar la significación de las conclusiones a que

/se llegue,

se llegue, ese requisito no se puede cumplir en forma satisfactoria. La dificultad se podría resolver en parte mediante un sistema adecuado de comunicación entre el planificador y los dirigentes políticos y administrativos. Se hizo notar que la falta de tal sistema es uno de los principales problemas que entorpecen el proceso de desarrollo.

## 5. Conclusión

31. El papel de la administración en la planificación del desarrollo está condicionada por las actividades de las instituciones políticas, económicas y sociales. En los casos en que la administración se ve limitada en sus medios de actuar, existe el peligro que el plan sea un simple marco de referencia sin significación práctica para ninguno de los sectores públicos. Además está el papel doble de la administración a saber, la función de planificación dirigida hacia la expansión, y la función de la administración que tiene que ver con la moneda estable, el equilibrio presupuestario y el balance de pagos (es decir, las medidas de estabilización). Cuando ambos papeles entran en conflicto, aumenta el peligro de estancamiento y de falta de crecimiento auto-sostenido.

32. No basta con describir las estructuras y procedimientos administrativos si no se los relaciona con características particulares de sus estructuras económicas y sociales que tienden a limitar la eficacia de la administración para actuar. En casi todos los países en desarrollo, los mayores obstáculos a un rápido desarrollo y crecimiento son parte inherente de las condiciones económicas y sociales básicas del país:

a) La administración no está adaptada a las funciones que requiere una sociedad moderna, consciente de ciertas metas. Asimismo, la competencia del personal, su estabilidad, la índole impersonal de las actividades oficiales y el delineamiento de sus funciones no están fijados en forma satisfactoria;

b) La economía no está bien articulada por cuanto el mecanismo del mercado no funciona bien, el crecimiento no se difunde, y las medidas administrativas globales e indirectas son de limitada eficacia;

c) El establecimiento de prioridades supone opciones serias por el tremendo hueco que separa a las necesidades y a los recursos;

/d) Dependier

d) Dependier del mundo exterior tiende a distorsionar el establecimiento de objetivos y los medios de alcanzarlos; por ejemplo, las fluctuaciones de los precios de exportación, la libertad de las firmas extranjeras y de los inversores para tomar decisiones independientes y las estrategias divergentes relacionadas con la ayuda externa;

e) La magnitud de los estados poco poblados es un estorbo a la planificación del desarrollo dentro de un marco nacional. Si bien puede haber una solución en las asociaciones multinacionales, pueden no darse las condiciones políticas para ello.

33. Si bien el análisis detenido de estos obstáculos puede rebasar de los límites de esta reunión, se consideró con todo necesario señalar que los factores administrativos en la planificación no se pueden estudiar en forma significativa salvo en el contexto general de relaciones complejas. No hay ningún modelo especial de organización administrativa que se pueda usar como criterio para clasificar los diversos experimentos nacionales. Las sucesivas etapas de desarrollo en la economía nacional exigen cambios correspondientes en las formas de organización. Así como la planificación es un proceso de creación continua, así también la administración tiene que adaptarse continuamente a esa evolución a fin de alentar el progreso.

## II. ORGANIZACION DEL PROCEDIMIENTO DE PLANIFICACION

### 1. Entidades encargadas de la planificación

34. Por orden de procedimiento, el proceso de planificación consiste en la evaluación de las posibilidades y objetivos, la formulación de políticas, la realización de estos objetivos, la preparación de proyectos específicos y programas de acción, la ejecución de proyectos y el estudio periódico, la coordinación y el ajuste del plan. Estos elementos del proceso de planificación introducen un nuevo factor en la administración de un país que afecta su funcionamiento tradicional. Esto exige vincular las funciones de planificación y administración a fin de llegar a un equilibrio entre necesidades que entran en conflicto. La decisión de quien se encargará de esta nueva función, que debe llevarse a cabo en forma continuada y permanente, se toma en los distintos países teniendo en cuenta la importancia que se atribuye a la planificación en su totalidad, la fase de desarrollo en que se encuentra el país y las condiciones políticas, sociales, económicas y técnicas que lo caracterizan, así como la estructura existente en el gobierno. En consecuencia, el primer problema que se debe resolver es decidir si se debe crear un órgano especial de planificación dentro de la organización administrativa del país. En caso contrario, las funciones de administración deben confiarse a un ministerio existente, como el de hacienda o economía, con el peligro que la planificación nacional pierda su carácter específico o que el ministerio de que se trata desatiende sus tareas tradicionales. Si no se elige ninguna de estas alternativas, debe adaptarse la estructura de un órgano existente para que cumpla funciones de planificación.

35. La determinación del grado de aplicación de un plan, que refleja el grado y la naturaleza de la intervención del estado en la economía, es esencialmente una decisión política. Una vez que se ha tomado esta decisión, la preparación en sí del plan y su ejecución se convierten en una tarea que la administración llevará a cabo; y en muchos países en desarrollo hay la tendencia a confiar esta tarea a un solo órgano de planificación central.



## 2. Organización del órgano central de planificación

36. El examen de este órgano reveló que se debe considerar la amplitud de sus funciones, que dependen directamente de la decisión que tomen las autoridades políticas a que antes se hizo referencia. El campo de competencia del órgano se puede evaluar basándose en las actividades económicas y sociales de que se trata, que por lo general se definen en las disposiciones legislativas que crean el órgano. El órgano podría también estudiarse más detenidamente teniendo en cuenta la naturaleza de las facultades de planificación que verdaderamente ejerce en los distintos sectores de actividad económica; eso a su vez depende de que la planificación sea imperativa, que abarque todos los sectores, que sea indirecta, que se base en métodos generales o selectivos de acción, o que sea puramente "indicativa", es decir, limitada simplemente a dejar constancia de los pronósticos de los agentes económicos autónomos.

37. Al elegir un órgano de planificación, pueden plantearse ciertos problemas administrativos en relación con su volumen, ubicación y la organización de sus relaciones externas con el Gobierno, la administración, el sector privado y las entidades externas.

### Tamaño del órgano central de planificación

38. Si bien esto depende del tipo de planificación previsto, supone también la existencia de personal capacitado. Cuanto mayor sea la amplitud del plan, mayor será la necesidad de contar con funcionarios competentes que tengan gran número de conocimientos especializados. El tamaño del órgano también depende de las funciones que se le asignen. En los casos en que el órgano es también encargado de la ejecución del plan, el número de personas que lo integran tendrá que ajustarse en forma correspondiente.

39. Un país que sólo tenga un número limitado de personal capacitado tendrá que distribuir a ese personal entre el órgano de planificación y las demás divisiones administrativas. Esa distribución supone una opción en que se tienen que tener en cuenta el alcance de las funciones que se confían al órgano de planificación y las que se confían a los varios ministerios en el nivel administrativo. La Reunión consideró que el tamaño del órgano central de planificación depende de consideraciones políticas, relacionadas

/con el

con el carácter de la misión que se le confía, y de consideraciones administrativas, basadas en la distribución racional del personal administrativo capacitado con que se cuente entre el órgano de planificación y los órganos de administración.

#### Ubicación orgánica del órgano central de planificación

40. La ubicación orgánica del órgano central de planificación dentro de la estructura administrativa es decidida por las autoridades políticas. En general, hubo acuerdo en que la autoridad de este órgano sería mayor si estuviese íntimamente vinculada al jefe de gobierno.

41. Como organismo de planificación con una función específica, el órgano central de planificación debe gozar de un amplio campo de autonomía frente a la maquinaria administrativa existente. Tal autonomía administrativa es complementada a veces con autonomía financiera mediante la asignación de recursos. Si bien se considera esencial que disponga de autoridad y autonomía, ellas no bastan para que el órgano funcione eficazmente. Además debe estar integrado en la maquinaria administrativa para que pueda influirla y a su vez beneficiarse con su cooperación.

### 3. Relaciones externas del órgano central de planificación

#### Relaciones con el Gobierno

42. Si bien la división entre las esferas política y administrativa resulta clara en la teoría, es mucho menos clara en la práctica. En teoría, las autoridades políticas se encargan de definir las finalidades de la planificación, y el órgano central se encarga de preparar el plan desde el punto de vista técnico, y la administración se encarga de ejecutarlo directa o indirectamente. En la realidad, sin embargo, la interferencia política puede producir vuelcos en los objetivos fijos de largo plazo del plan, y la administración puede tratar de asegurar la continuidad del plan a pesar de los cambios ministeriales que se vayan produciendo. Por otra parte, la administración puede deliberadamente, o por inercia, trabar la política de desarrollo que el Gobierno ha decidido seguir.

43. El enlace del órgano con las autoridades políticas es por lo general asegurado por un consejo de planificación o comité de planificación que

/supervisa la

supervisa la labor del órgano. Ese consejo por lo general incluye a miembros del gobierno y a veces a funcionarios de alta categoría y a otras partes interesadas. En muchos nuevos Estados, sobre todo en aquellos que tienen un sistema de partido único, el partido por lo general está representado en el consejo por sus dirigentes. Esa estrecha relación de facto entre la máquina del partido y el órgano central de planificación tiene la ventaja de que los dirigentes políticos se ven obligados a participar en las decisiones básicas de planificación que influirán en el futuro del país. Sin embargo, cuando la relación es dominada por esos dirigentes, puede llegarse a decisiones técnicamente dudosas si se intenta subordinar al órgano de planificación al partido político.

44. La participación del jefe de gobierno en la labor del órgano de planificación puede cobrar otras formas. En casi todos los órganos de planificación hay una secretaría permanente dirigida por una junta que casi siempre incluye a representantes del gobierno. Se ha observado que el sistema de representación permitiría un diálogo constante entre la suprema autoridad de planificación y el gobierno y con ello aportaría un elemento de realismo a las recomendaciones de la autoridad de planificación. Por otra parte, la relación podría aportar un elemento de confusión entre los criterios políticos, técnicos y económicos e impedir que se distinga entre las actividades de la autoridad de planificación y las de ministros responsables del gabinete.

#### Relaciones con la administración

45. La cuestión importante es la relación orgánica del nuevo organismo que se establece para desarrollar nuevas tareas con la administración central y con la regional. Como la planificación nacional es una nueva función en que tiene que participar la administración central, hay la necesidad de que exista un enlace permanente que permita al órgano de planificación obtener la información que requiere de la administración e informar a la administración de las diversas etapas en la preparación del plan. Para facilitar ese enlace, muchos países han establecido unidades de planificación en los ministerios técnicos a fin de que preparen programas y propuestas de proyectos en sus respectivos campos y que faciliten la conversión del plan

/a programas

a programas detallados de acción. Para evitar entorpecer las actividades normales de las diversas divisiones o ministerios de la administración central hay que tener cuidado de hacer que este enlace sea lo más flexible posible.

46. Si bien no hay una solución ideal, hay dos formas de enlace que parecen las más favorables. Primero, el órgano central de planificación tiene que estar representado en la administración mediante una oficina de planificación ubicada en la oficina del ministro o director general de cada ministerio y entidad pública. Segundo, la administración tradicional debe estar representada en la organización central de planificación. La participación se consigue en los diversos comités del órgano de planificación si los representantes ministeriales desarrollan una parte importante de las tareas de planificación bajo la coordinación del órgano central de planificación. Las relaciones del órgano central de planificación con la administración regional se puede establecer a través de corresponsales regionales que constituirían una red de comunicación ajustada a las necesidades de desarrollo. En las etapas de preparación y ejecución del plan se considera deseable ese enlace para establecer un diálogo, es decir, la asociación de las regiones en el proceso de planificación mediante el estudio general mutuo de las perspectivas de desarrollo económico y social de la región de que se trate, y la asignación de recursos nacionales a ciertas regiones con miras a reducir las desigualdades dentro del país. Esos son dos aspectos complementarios, aunque a menudo contradictorios, del mismo proceso. Se señaló que la relación era una de las más difíciles de todos los aspectos administrativos de la planificación debido a la falta de personal capacitado al nivel regional y al hecho de que la planificación regional planteaba problemas más complicados que lo que se podría suponer. Sólo en países con una larga historia de economía centralizada se encuentra que el órgano central de planificación ha pasado a estar vinculado adecuadamente con los órganos regionales de administración.

#### Relaciones con el sector privado

47. Una de las condiciones esenciales para el éxito de un plan nacional de desarrollo fue la movilización de todas las fuerzas económicas y sociales en la nación para que participen en las diversas etapas de la planificación.

/La forma

La forma en que se organizan las relaciones entre el órgano central de planificación y los representantes de organizaciones de empleadores, trabajadores y otros grupos sociales plantea un problema político que el gobierno debe resolver. A medida que aumenta la intervención del estado en la actividad económica y social del país, se puede observar el desarrollo de un cuerpo tripartito que representa a la administración y a los empleadores y empleados del país. Tal relación se puede establecer en tres niveles distintos, a saber, mediante la representación de cuerpos sociales y profesionales en el órgano central de planificación; mediante la participación de tales órganos en la elaboración de los objetivos detallados del plan; y mediante la cooperación y activa participación de estos órganos en toda la fase de ejecución del plan.

#### Relaciones con entidades de ayuda externa

48. En los países en desarrollo, la ayuda externa pública y privada contribuye sustancialmente a los esfuerzos de planificación. Las donaciones e inversiones extranjeras en su forma técnica o financiera se cuentan entre los medios para conseguir alcanzar los objetivos de planificación. Sin embargo, tal ayuda externa puede tener sus desventajas. La ayuda externa que el donante destina a un proyecto específico puede trastornar el orden de prioridad fijado en el plan nacional. Las inversiones privadas del extranjero tienen sus propios objetivos basados en la política internacional que sigan, y que no necesariamente coincidirán con los del plan. Los participantes en la reunión consideraron por lo tanto que, en la medida en que los planes nacionales de desarrollo suponen ayuda externa de algún tipo para conseguir los fines perseguidos, los objetivos de tal ayuda tienen que reconciliarse con las necesidades de la planificación nacional. Pero si bien las medidas administrativas por sí solas no siempre pueden reconciliar estos objetivos, sería con todo posible organizar las relaciones del órgano central de planificación con los órganos externos que toman las decisiones, ya sea otorgando al órgano plena competencia para encargarse de las negociaciones relacionadas con la ayuda externa, ya sea presentándole, para que las considere, todas las decisiones tomadas al respecto. En algunos países el órgano central de planificación no sólo es consultado respecto de cualquier proyecto que suponga financiamiento externo, sino que además

/participa en

participa en las negociaciones. También se sugirió en la reunión que se le podría confiar una función similar de coordinación con respecto a las misiones de expertos extranjeros y a las concesiones de becas para estudiar fuera del país, a fin de que la ayuda técnica multilateral y bilateral se ajuste a los objetivos y prioridades fijadas en el plan nacional. Hay casos específicos en que los ministerios, como los de hacienda y educación, se encargan de esta función de coordinación, y otros ministerios técnicos muchas veces tratan de mantener contacto directo con las organizaciones extranjeras que ofrecen ayuda. En los casos en que no se pueda confiar esa actividad coordinadora al órgano central de planificación, debe hacerse todo lo posible para asociar al órgano con la autoridad negociadora, a fin de asegurar que existe conformidad entre cualquier programa parcial preparado por los expertos extranjeros en sus respectivas especialidades y el orden general de prioridad del plan nacional.

#### 4. Conclusión

49. La experiencia indica que el mecanismo necesario para el desempeño de funciones de planificación varía necesariamente de un país a otro, según factores como la importancia que el país atribuye a la planificación, el nivel de desarrollo económico y social, la índole del sistema económico y la estructura existente de gobierno. La responsabilidad de las diversas funciones de planificación se ha asignado en algunos países a entidades existentes del gobierno, y en otros se ha dado a órganos creados especialmente. En los casos en que las funciones de planificación se confían a un órgano central de planificación conviene que éste esté ubicado lo más cerca posible del jefe de gobierno, a fin que tenga la categoría necesaria para poder cumplir sus funciones, sobre todo las de consulta y coordinación con otras ramas de la administración y con los círculos políticos y de gobierno, organizaciones sociales y profesionales y entidades de ayuda externa. Debido a la índole amplia de sus funciones, la planificación del desarrollo exige necesariamente la contribución efectiva de varias profesiones y disciplinas. Es esencial que el órgano central de planificación establezca plena cooperación entre los técnicos que representan todas estas especializaciones a fin de que actúen como colegas en una empresa común. Como planificadores, estos técnicos deben poseer una profunda comprensión de los

/problemas de

problemas de una sociedad moderna y deben estar en condiciones de ajustar sus métodos de operación a los requerimientos presentados y a las oportunidades ofrecidas por la ciencia moderna y la tecnología. A fin de cumplir esta función específica, el órgano central de planificación no sólo debe contar con unidades de investigación dentro de su marco, sino que también debe colaborar y utilizar los servicios de institutos de investigación en sus diversos campos, sean privados o públicos, nacionales, interregionales o internacionales.

/III. FORMULACION

### III. FORMULACION Y APROBACION DEL PLAN

#### 1. Métodos de formulación del plan

50. Los métodos de preparación de los planes difieren grandemente, según la índole de los sistemas políticos y económicos en que existen.

51. En las economías de planificación centralizada, en donde los principales medios de producción son de propiedad del Estado, el plan es un órgano integrado de decisiones que determinan tanto los objetivos de la política económica y social como los medios de conseguirlos. En consecuencia, el plan es imperativo y debe ser desarrollado por los diversos órganos de la economía.

52. En la mayor parte de los países en desarrollo, la planificación se realiza en una economía de libre empresa. En cada uno de estos países, sin embargo, la importancia de las firmas extranjeras (sobre las cuales el plan sólo tiene una influencia limitada) y la escasez, a pesar del estímulo del gobierno, de los empresarios de libre empresa, obligan al gobierno a tomar una parte importante de la iniciativa para el desarrollo económico.

53. Los restringidos recursos de personal capacitado y de capital obligan a estos países a distribuir esos recursos en la forma más racional posible, basándose en un plan general, que ayuda a limitar las opciones de acción. La forma en que el plan dependa de los ingresos de las exportaciones y de la ayuda externa es un factor de incertidumbre que influye en su preparación.

54. No es posible establecer un distingo entre planes "imperativos" e "indicativos", porque todos los planes son una combinación de objetivos imperativos y sugeridos. Sería mejor distinguirlos según el grado respectivo en que se dan estos dos tipos de objetivos, porque los procedimientos de preparación difieren cuando se trata de programas y operaciones exactas y cuando se trata de metas generales que abarcan toda una rama de actividad.

55. El desarrollo económico y social de los países en desarrollo difiere ampliamente y, aún dentro de países dados, hay considerables diferencias entre las regiones. En consecuencia, los métodos de planificación y los

/aspectos administrativos



aspectos administrativos que entran en juego pueden variar considerablemente de un país a otro, según el grado de desarrollo social y económico alcanzado en cada región.

56. A pesar de estas diferencias, como se observó antes, hay ciertas etapas en el proceso de formulación del plan que se siguen en general. Hay que recopilar información esencial, preparar los objetivos detallados de cada rama de actividad, hacer los ajustes necesarios en el plan y obtener la aprobación final del plan. En cada una de estas etapas, las funciones administrativas que hay que realizar deben definirse, debe elegirse el mecanismo apropiado y debe organizarse su operación. Fue sobre estos aspectos administrativos de la formulación del plan que giró sobre todo la reunión.

## 2. Información estadística para la planificación

57. La planificación nacional del desarrollo se basa en información estadística disponible acerca de la situación económica y financiera de un país. La cantidad de datos básicos necesarios para tal planificación depende de que el plan vaya a ser general o sectorial, de que se base en pronósticos de largo o de corto plazo y de que sea indicativo o imperativo. En el caso de un plan nacional de desarrollo general, se necesita amplia información acerca de todas las ramas de actividad, las relaciones entre estas actividades, las diferencias regionales, etc. En los casos en que no se cuente con tal información, se considera conveniente contar con planes parciales para aplicación inmediata que afecten a varios sectores esenciales, hasta tanto se cuente con información básica para un plan más amplio. El primer paso que se debe dar en ese ejercicio es reunir y utilizar toda la información existente. En general, las principales fuentes de información son los diversos ministerios, sobre todo el ministerio de hacienda, que suministra información sobre comercio exterior, sobre divisas disponibles y sobre exenciones impositivas; órganos públicos y semipúblicos, por ejemplo los bancos centrales; y entidades privadas como sindicatos, asociaciones profesionales y empresas industriales.

58. Hay dos problemas administrativos que entran en juego en la recopilación y utilización de la información estadística. El primero se refiere a las facultades de cada órgano o unidad encargado de la recopilación de

/información. En

información. En los casos en que esas funciones son asignadas al órgano central de planificación, debe definirse claramente qué facultades tiene éste. Con respecto a los diversos órganos económicos y sociales, es difícil reconciliar las necesidades en materia de información y el respeto a los asuntos confidenciales de las firmas, sobre todo cuando esos aspectos confidenciales forman parte vital de la organización económica. En algunos países, como Francia, las necesidades conflictivas se concilian dentro de órganos de enlace. En éstos hay una oficina de información privada que se encarga de establecer el enlace entre el sector privado de la economía y la administración, sin dejar de proteger al mismo tiempo los datos confidenciales. En algunos países, como la República Árabe Unida, el Ministerio de Planificación controla el órgano principal de estadística y documentación, y con arreglo al Decreto Presidencial No. 232-1960, puede pedir toda la información pública y privada que le resulte necesaria para la planificación. En todo caso, debiera haber una corriente de información entre el centro y la periferia, es decir, entre la capital y las diversas regiones del país. Muchos opinaron que la dificultad se puede resolver si no se centraliza en demasía la recopilación de la información, sino más bien se encarga de la tarea a oficinas regionales de información y documentación. El segundo problema administrativo se refiere a la organización de los datos estadísticos para las necesidades de planificación. Como los datos brutos que se recopilan pueden ser parciales o diversos, el órgano encargado de estudiar la situación existente tendría que reclasificarlos y unificarlos compilándolos sobre una base uniforme. La coordinación pasa en ese caso a ser de primordial importancia y puede ser lograda basándose en las series estadísticas que ya existen, que tendrían en ese caso que reducirse a denominadores comunes. Hubo acuerdo general en la reunión que, aun en los casos en que no haya estadísticas generales satisfactorias, es mejor embarcarse en la planificación sin demora. Se pueden usar métodos como las encuestas de opinión pública, las comparaciones internacionales y las estimaciones de primera mano para hacer estimaciones con un grado suficiente de precisión. Además de estadísticas, se deben recopilar también datos sobre asuntos como el potencial económico, los recursos humanos y las condiciones sociales. Se trata de un campo en el

/que puede

que puede resultar valiosa la asistencia técnica internacional, por ejemplo la del Fondo Especial de las Naciones Unidas, sobre todo en los casos en que hay falta de personal capacitado.

### 3. Determinación de prioridades y principales opciones

59. La elección de los principales objetivos sociales y económicos corresponde a las autoridades políticas. Sin embargo, las opciones políticas deben prepararse al nivel administrativo, y corresponde a la administración presentar en forma coherente las consecuencias de largo plazo de las diversas alternativas que se presentan. Por lo tanto, el órgano central de planificación prepara anteproyectos de plan en que trata de indicar las posibles consecuencias de ciertas opciones, así como las condiciones necesarias para obtener las tasas previstas de crecimiento de la economía. También subraya la posible incompatibilidad entre las metas que el plan desea alcanzar. Es en esta etapa que el órgano de planificación trata de desarrollar sus consultas preliminares con los expertos, los funcionarios públicos y los grupos organizados del sector privado. Se atribuye gran importancia a los factores políticos en la elección de los principales objetivos. El órgano encargado de tomar decisiones es un órgano gubernamental, por lo general un comité interministerial presidido por el jefe de gobierno. La práctica habitual es que las principales opciones se presenten al poder legislativo para su aprobación. Es indispensable celebrar consultas parlamentarias para que los órganos gubernamentales encargados de tomar las decisiones tengan una idea clara de la opinión pública y también para lograr una mayor cooperación en las etapas subsiguientes de la preparación y aplicación del plan.

60. También se comprende que en ciertas industrias la fijación de los objetivos nacionales está en manos de un individuo más bien que de un grupo. Este es por lo general el jefe de estado y de gobierno al mismo tiempo, y el dirigente de su partido. En países que tienen un solo partido, este fija los principales objetivos del plan, que son discutidos por sus órganos ejecutivos antes de ser dados a conocer como directivas del gobierno.

#### 4. Determinación y formulación de los objetivos sectoriales y regionales

61. Un plan es más que una serie de predicciones generales en que se definen las interrelaciones entre las diversas ramas de la economía. Un plan es también la formulación de objetivos sectoriales, inclusive la asignación de recursos a la agricultura, la industria, el transporte, la energía, los servicios sociales, etc. Es aconsejable que el órgano central de planificación tenga la responsabilidad principal para coordinar estos diferentes programas. Al mismo tiempo, el órgano no tiene por fuerza que redactar todos estos programas; más bien debe invitar a los ministerios técnicos y a todas las entidades que toman decisiones a presentar programas sectoriales detallados en las ramas de su competencia. Este sistema de participación corresponde a una necesidad técnica por cuanto los ministerios especializados están mucho más familiarizados que el órgano central de planificación con las necesidades, potencialidad y condiciones técnicas en sus propios campos de competencia. Además, estos ministerios estarán mucho más dispuestos a desarrollar, o ayudar a desarrollar, programas que ellos mismos han ayudado a preparar. Al determinar los objetivos sectoriales, el órgano central de planificación desarrolla una actividad técnica indicando las metas en cada centro principal de actividad, a la luz de los órdenes de prioridad y de los recursos disponibles, es decir, para las tasas de expansión, los objetivos de producción, las necesidades de mano de obra, el volumen de inversión, etc. Esto constituye el programa de trabajo, que sirve como base para la preparación de objetivos sectoriales detallados. Es en esto que el órgano central de planificación cumple sus importantes funciones de consulta para interrelacionar los intereses específicos de los sectores público y privado.

#### Interrelación de sectores público y privado

62. Los representantes en la reunión consideraron que la tarea administrativa más importante del órgano de planificación a ese respecto es asegurar la más amplia participación posible de los órganos administrativos, sociales y profesionales en el proceso de planificación. Se reconoció que muchas veces la actitud de la administración para con el sector privado, y viceversa, se caracteriza por la sospecha, que tiende a socavar el

/espíritu de

espíritu de cooperación y coordinación esencial para un proceso efectivo de planificación. Esa situación se puede mejorar con medidas concretas de carácter administrativo, como participación de representantes del sector privado en la labor de las comisiones y comités encargados de formular programas sectoriales. Muchos países en desarrollo están poniendo especial énfasis en la necesidad de usar varios elementos directos e indirectos de atracción, por ejemplo política de precios, política fiscal, concesión de permisos de importación, exenciones de derechos de importación y subvenciones como medio de promover los objetivos del plan. Eso supone una política de intervención selectiva en favor de las empresas privadas cuyo desarrollo se considera aconsejable para el crecimiento económico general.

63. En los casos en que las empresas privadas han estado participando en las diversas fases de la planificación, el resultado ha sido una creciente confianza, actitudes más positivas de ambas partes y la desaparición de los prejuicios. El sector privado gradualmente llegó a comprender las ventajas de estar informado acerca de las metas de largo plazo que tiene el Estado en su política de desarrollo, y la administración adquirió un conocimiento mayor de las necesidades de las empresas privadas y de la contribución posible de estas empresas al éxito de la ejecución del plan.

64. La cuestión administrativa importante, sin embargo, es como efectuar esa relación. Se consideraron las siguientes medidas:

a) Representación de organizaciones. El órgano central de planificación debe estar en condición de recabar las opiniones de todos aquéllos que han de cumplir tareas previstas en el plan y de recibir información acerca de los proyectos de los principales órganos independientes que toman decisiones. Eso supondrá consultas con todos los ministerios y los representantes de las organizaciones de empleadores, obreros y agricultores. En los países en que el mecanismo administrativo está firmemente establecido y en que las organizaciones profesionales representativas y los sindicatos cuentan con personal capacitado, la preparación del plan se convierte en una tarea colectiva compartida por gran número de personas. En muchos países en desarrollo, sin embargo, la escasez de personal administrativo capacitado y la falta de funcionarios

/competentes en

competentes en las organizaciones profesionales, sindicales y agrícolas dificultan mucho la tarea de planificar en forma colectiva. En todo caso, en esos países hay que hacer intervenir en el proceso a los que tienen capacidad para hacerlo, por pocos que sean. Eso en sí es un proceso de capacitación que permitirá que los participantes se den cuenta de cuáles son los objetivos nacionales.

b) Organos participantes. En la mayoría de los casos, el órgano de planificación establece comités de trabajo siguiendo líneas verticales para los principales sectores económicos y sociales, como la agricultura, la industria, la energía, la salud y se suplementan muchas veces otros comités con comités horizontales que se encargan de problemas como la hacienda, el comercio exterior y el empleo. La labor de estos comités debe prepararse cuidadosamente para evitar prolongadas reuniones que muchas veces consumen el precioso tiempo de funcionarios que ya están recargados de trabajo. En todos los casos, la personalidad del presidente y la elección del relator debe ser bien considerada, pues de ellos depende en gran parte el éxito de los comités. Si bien es aconsejable la existencia de comités horizontales y verticales, la falta de personal adecuado en los países en desarrollo hace que sea esencial que se adopte un procedimiento más flexible, como pequeños grupos de trabajo, grupos ad hoc y consultas directas del órgano de planificación con las organizaciones interesadas.

c) Procedimientos de arbitraje. Se observó que si bien el órgano de planificación definió la amplitud de las tareas y los límites financieros de cada sector de actividad, siempre hay la posibilidad de que los objetivos detallados excedan esas predicciones. Eso exige un mecanismo de operaciones de ajustes y arbitraje inter-sectorial. Al nivel administrativo, el arbitraje ocurre al final de un proceso de amplia comunicación entre el órgano de planificación y los comités de trabajo de cada sector. El órgano de planificación frecuentemente se encarga de tareas de arbitraje antes de presentar una síntesis al gobierno pero cuando hay aspectos en que no existe acuerdo con respecto a los problemas de cierta importancia, es el propio gobierno quien se encarga de arbitrar.

### Planificación regional

65. La planificación regional es uno de los aspectos de la planificación del desarrollo que no está todavía plenamente elaborada ni siquiera en los países más industrializados. Una de las razones es que la planificación regional pocas veces está bien integrada en los planes generales de desarrollo del país. En muchos casos, las necesidades regionales como tales no se tienen en cuenta seriamente en los planes nacionales, que definen órdenes de prioridad en la escala del país en su totalidad, lo que agrava las desigualdades regionales en el desarrollo nacional. En la reunión hubo acuerdo, por lo tanto, que el procedimiento más indicado en la planificación regional es comparar el plan nacional preparado por el órgano central de planificación con los proyectos presentados por las autoridades regionales. Administrativamente, eso supone que el órgano central de planificación presente directivas a las autoridades regionales, describiendo los objetivos nacionales para cada sector y los recursos para hacer frente a esos objetivos a los niveles regionales. También supone la existencia de órganos de planificación regional capaces de complementar tales datos, discutirlos y formular objetivos exactos basados en el que correspondan a las necesidades generales de la región.

66. Otras tareas administrativas comprenden la determinación del grado en que la preparación de objetivos regionales y proyectos regionales debe detallarse y la preparación de un calendario que dé las fechas finales para tal preparación. El tópico más importante que se consideró en la reunión fue la maquinaria regional para la preparación del plan. Se discutió si la maquinaria regional existente sería suficiente para planificar, o si habría que crear nueva maquinaria. Si bien el problema se plantea también al nivel nacional, se comprobó que era mucho más grave al nivel regional, debido a la escasez de funcionarios capacitados. En los países con economías de planificación centralizada, la preparación de programas nacionales y regionales es un proceso único. Cada una de las unidades económicas planea sus programas teniendo en cuenta las prioridades nacionales, y el total de objetivos locales y regionales constituyen el plan nacional después de los ajustes necesarios, que se hacen en todos los niveles para que haya un equilibrio positivo de finanza y mano de obra.

/En Francia,

En Francia, por ejemplo, se propone que, dentro de su próximo plan (1966-1969), la división de las unidades ministeriales regionales se cambiarán gradualmente para que coincidan con las 21 regiones de programa. Si bien los representantes de los diversos ministerios se reúnen en conferencias interdepartamentales, los comités de expansión regional que contienen representantes de los sectores público y privado sirven de órganos de asesoramiento.

67. Para resolver algunas de las consecuencias administrativas de la preparación de programas regionales y su integración en el plan nacional, no basta con alterar el procedimiento de preparación, sino que además hay que adaptar los mecanismos administrativos regionales a las necesidades y objetivos de la planificación.

#### Planificación urbana

68. La reunión consideró el gran problema de la planificación y administración al nivel urbano, que consiste primero en relacionar los organismos de planificación y las funciones de planificación con otros aparatos administrativos a fin de tomar decisiones y ejecutarlas, y consiste también en las decisiones tomadas después que el plan ha sido adoptado oficialmente; y segundo, la necesidad de varios tipos de coordinación con respecto a lo siguiente.

a) Diferentes tipos de planificación, por ejemplo económica, social y física. Esto es primordialmente una cuestión de identificación y definición de los sistemas de planificación, porque los cambios en una actividad requieren cambios correspondientes en otras;

b) Actividades de tipo urbano de diferentes ramas de los gobiernos superiores, sobre todo los gobiernos nacionales. Este tipo de coordinación se puede efectuar en parte estableciendo ministerios especiales que se encarguen de funciones urbanas;

c) Planificación y administración de funciones urbanas a los niveles nacional, intermedio y municipal. Esto exige primero que los gobiernos, en sus niveles superiores, reconozcan la naturaleza de los problemas que aquejan a los gobiernos municipales, y segundo, presten asistencia técnica y financiera para resolverlos. La prestación de tal ayuda debe depender de que los gobiernos municipales cumplan ciertas condiciones, como la preparación de planes y programas municipales;

/d) Planificación



d) Planificación y administración entre distintos gobiernos urbanos, sobre todo los de zonas metropolitanas.

##### 5. Administración de servicios sociales

69. Los asistentes a la reunión consideraron la importancia de la administración de los servicios sociales en el proceso de planificación y la relación entre la planificación social y la económica.

##### Planificación educacional y educación de planificadores

70. Se reconoce cada vez más que el desarrollo de los recursos humanos es tan esencial para el crecimiento económico como el desarrollo de los recursos materiales. A este respecto, se declaró que los requerimientos de mano de obra capacitada para planes de corto y mediano plazo se podría satisfacer estableciendo o mejorando programas de corto plazo de capacitación vocacional. Sin embargo, como la educación tiene un valor que trasciende las necesidades económicas de conocimientos técnicos y productividad, deben considerarse programas amplios que abarquen el plazo largo en relación con los planes económicos para el mismo plazo. En el contexto del esfuerzo nacional de planificación, el planificador educacional tendría que encarar ciertas tareas administrativas, entre ellas:

a) Diagnóstico y evaluación del sistema educacional existente;

b) Fijación de objetivos básicos, órdenes de prioridad y directivas de cambio en la magnitud -- ampliamente definida -- de la asignación de recursos y de la programación en términos de metas concretas en materia de educación;

c) Evaluación y revisión de planes a la luz de la ejecución y de los nuevos hechos que ocurran en lo económico y demográfico.

d) Mantenimiento de los contactos necesarios con los grupos nacionales de investigación de los educadores y de otros en cuanto a medidas para mejorar la eficacia de la investigación y de los experimentos en la educación. El desarrollo nacional requiere personal competente en muchos campos y a muchos niveles de la planificación y la ejecución. El número preciso y la capacidad precisa del personal depende de los distintos sectores y de los vínculos con el gobierno.

71. En cualquier institución de planificación se necesitan dos tipos generales de conocimientos, a saber, capacidad para coordinar y capacidad para programar. La capacidad para coordinar comprende las funciones de comunicación, enlace y negociación. La capacidad para programar comprende la capacidad para plantear el problema y tabular e interpretar los datos pertinentes que se necesitan para tomar decisiones. Estos dos tipos de capacidad no se hallan fácilmente en la misma persona. De hecho, las presiones e interrupciones a que está expuesto muchas veces el coordinador le impiden cumplir funciones de planificador, pero de todos modos ambos deben trabajar en estrecho contacto y con mutua comprensión. Se sugirió en la reunión que la educación y orientación de ambos tipos de planificadores debe encaminarse hacia el desarrollo nacional en general y no hacia sus segmentos y especialidades. (En una sociedad en desarrollo, cabe recordar, el todo es mayor que la suma de sus partes.) Las condiciones personales de los planificadores son de tanta importancia como su bagaje intelectual. Los miembros de un gabinete de alto nivel o de una secretaría presidencial, se ha dicho, deben poseer un gran vigor físico y un gran deseo de vivir en el anonimato. Deben ser personas psicológicamente maduras y bien ajustadas. Puesto que deben tratar con dirigentes políticos y con especialistas técnicos y personas de todos los tipos, deben tener suficiente seguridad para respetar la competencia de los demás y estar dispuestos a delegar el máximo de responsabilidad en los niveles sectoriales y regionales adecuados, y no mostrar inclinación a interferir en los detalles de cada especialidad. Los planificadores deben tener la capacidad de convertir las aspiraciones y las políticas, en su forma general, en programas y proyectos capaces de ser ejecutados.

72. En la reunión hubo acuerdo que no sería útil tratar de preparar una fórmula universal y uniforme en que se fijen explícitamente los requerimientos de personal para todos los países que están embarcados en la compleja tarea de la planificación nacional del desarrollo. Las diferencias de un país a otro son tan vastas y el conocimiento sobre el proceso de planificación está sujeto a modificaciones tan frecuentes, que sólo se pueden hacer generalizaciones de carácter muy provisional - y aun tales

/generalizaciones están

generalizaciones están expuestas a una gran variedad de aplicaciones, según la fase a que se haya llegado en cada país y, sobre todo, según la disponibilidad de personal capacitado y bien motivado.

#### Los servicios sanitarios en la planificación nacional

73. El mantenimiento de la salud permite a la gente gozar de una vida útil y productiva. La planificación nacional de la salud dentro de la planificación general del desarrollo procura definir las enfermedades más predominantes, establecer un patrón de servicios necesarios, averiguar las necesidades personales y formular un programa de educación sanitaria para el personal. Los esfuerzos de los servicios sanitarios para restringir el crecimiento de la población pueden tener éxito solamente si los servicios sanitarios han alcanzado una gran difusión territorial. Se señaló que la urbanización podría crear barrios de tugurios, y que el planificador tendría que ocuparse de los problemas sanitarios que existen en esas comunidades y garantizar adecuadas normas de urbanismo e higiene urbana. La industrialización puede crear peligros por la contaminación del aire y del agua. La ubicación adecuada de las industrias, la determinación zonal de la tierra y el diseño adecuado de las plantas son por lo tanto necesarios. La salud y la seguridad de los obreros que han pasado de ocupaciones rurales a la industria exigen el establecimiento de unidades de salud ocupacional. En el sector agrícola, la irrigación sin plan tiende a diseminar enfermedades parasitarias y, al mismo tiempo, el uso de pesticidas e insecticidas puede presentar peligros para quienes los utilizan, y pueden plantearse problemas de salud pública por la presencia de residuos de tales sustancias en los alimentos. Algunos de los riesgos que representan para la salud el desarrollo nacional pueden tener, como ya han tenido, consecuencias desastrosas en lo económico, así como en la higiene. La mejor manera de impedirlos sería consiguiendo asesoramiento técnico adecuado y oportuno de las autoridades sanitarias competentes, dentro del marco de la planificación del desarrollo.

#### Integración de los objetivos económicos y sociales

74. La necesidad de mantener un equilibrio entre el desarrollo social y económico fue muy discutida en la reunión. Se reconoció que en la asignación de recursos se había atribuido demasiada importancia muchas veces a los

/sectores productivos

sectores productivos sin reconocerse la importancia de ciertas condiciones previas para el rápido crecimiento económico. Por ello se destacó la importancia de tratar de analizar los aspectos sociales de la planificación general y de evaluar la contribución al desarrollo nacional del aumento en los gastos en servicios sociales. Tal contribución puede consistir en mejoras directas de la calidad de los servicios sanitarios y educacionales y en la expansión del producto total a través de una mayor productividad de una población trabajadora sana.

75. Si bien hay una constante interacción entre el desarrollo económico y el cambio social, hay muchos ejemplos de módulos sociales, tradicionales y consuetudinarios que presentan fuertes trabas al progreso económico. Entre estas trabas están las costumbres y tabúes sociales y religiosos que impiden el desarrollo económico, las restricciones al papel de la mujer en la vida económica, las restricciones al uso de la tierra y la inmovilización de los recursos de tierra, y las consecuencias sociales de la industrialización. Los problemas de esta índole, y por cierto la mayor parte de los problemas que se plantean en los programas sociales en los países en desarrollo, requieren una intensa actividad de investigación para que se los pueda encarar con éxito y sin tener en cuenta la necesidad de acelerar el desarrollo económico. Si bien se han hecho bastantes estudios de algunos de los problemas conexos, la difusión de los resultados no siempre ha sido muy efectiva. En la reunión por lo tanto se recomendó que las Naciones Unidas y los organismos especializados intensifiquen sus actividades de estudios en esa esfera, con especial atención a los factores sociales que la administración tendría que tener en cuenta en el proceso de planificación, sea porque tales factores inhibirían la ejecución efectiva de los planes de desarrollo, sea porque, si se los prevé adecuadamente, pueden facilitar la consecución de los objetivos de la planificación.

#### 6. Aprobación del plan

76. Dos aspectos de la última etapa del proceso de decisión en materia de planificación son la autoridad que aprueba y el alcance jurídico de la decisión.

/La autoridad

### La autoridad que aprueba

77. Si no hay un cuerpo parlamentario, el plan es por lo general aprobado por el gobierno o por el jefe de gobierno, muchas veces en forma de decreto. En los casos en que hay un órgano parlamentario, el gobierno generalmente le presenta el plan. La aprobación del plan constituye un compromiso de largo plazo, que constituye un nuevo punto de partida para la legislación en el sentido que no se puede poner en práctica un plan de desarrollo en la misma forma que se puede poner en vigor una ley o un decreto, aunque la aprobación tenga forma jurídica. Como el parlamento tiene el poder de tomar decisiones con respecto al presupuesto anual y a la concesión de créditos de inversión para la ejecución del plan durante un período de varios años, el plan debe asociarse con la definición de esta política económica a largo plazo a fin de que quede garantizada su continuidad.

### El alcance jurídico de la aprobación

78. La aprobación del plan constituye un compromiso general en virtud del cual el gobierno se compromete a tomar las medidas necesarias para su ejecución, en tanto que el parlamento facilita los medios para su ejecución. La dificultad con que se tropieza para definir el alcance jurídico de un plan de desarrollo es que no siempre está claro si el plan es simplemente un estudio publicado por el gobierno o una declaración de intenciones, o si en él se estipulan medidas directas y concretas. En los países en desarrollo, la falta de certeza en cuanto a los montos que se deben facilitar a través de la ayuda exterior y del comercio exterior hacen que la aprobación del plan tenga un alcance puramente indicativo. La decisión aprobada no obliga necesariamente al sector privado a contribuir al plan, sino que sólo faculta al gobierno a tomar las medidas de regulación necesarias para promover, directa o indirectamente, la canalización de las inversiones privadas siguiendo las líneas del orden de prioridad previsto en el plan.

### Publicidad del plan

79. La aplicación efectiva del plan depende también del grado en que se le dé publicidad entre los departamentos administrativos, los órganos independientes de formación de la opinión pública y el público en general. Si bien la tarea de difundir información acerca del plan se puede confiar al

/órgano central

órgano central de planificación, los esfuerzos intensivos que se necesitan para despertar entusiasmo y participación activa de toda la nación exige la cooperación abierta con todas las organizaciones sociales y profesionales, como sindicatos, movimientos juveniles, partidos políticos, y cooperativas. En consecuencia, el gobierno debiera no escatimar esfuerzos, una vez que el plan está aprobado, para definir los métodos que se deben adoptar al presentar el plan a todos los segmentos de la población. Esto supone una explicación detallada del significado del plan a través de un proceso cuidadosamente preparado de difusión, para despertar la conciencia nacional en cuanto a la aplicación del plan como proyecto colectivo.

### 7. Conclusión

80. El objeto de un plan de desarrollo es resolver problemas económicos y sociales mediante un rápido y sostenido crecimiento de la economía. En consecuencia, un plan debe incorporar todos los instrumentos necesarios de política, en lo económico y social, y también debe prever el mecanismo administrativo y técnico para lograr los objetivos del plan. La formulación exitosa de un plan amplio requiere una división equilibrada de las funciones entre el órgano central de planificación y las unidades sectoriales de programación en los diversos departamentos y organismos. En los casos en que los programas sectoriales no han sido integrados plenamente en el plan nacional, la organización central de planificación debe robustecerse, y en los casos en que el plan nacional no ha sido definido plenamente en forma de programas y proyectos sectoriales, debe desarrollarse la red periférica de unidades de programación sectorial. El grado en que se pueda formular y ejecutar con éxito la planificación depende del grado de eficiencia de todo el mecanismo administrativo. Este mecanismo por lo tanto se debe adaptar a las nuevas funciones de la planificación mediante reformas administrativas en sectores tan cruciales como:

a) La preparación de servicios estadísticos adecuados, que permitan contar con conocimientos exactos en cuanto a los recursos humanos, naturales y de otro tipo de que se disponga y datos estadísticos básicos en cuestiones fundamentales de la economía, para tener una evaluación realista de los problemas de desarrollo;

b) Un moderno sistema de cuentas nacionales para que se pueda mejorar los pronósticos y proyecciones de la planificación;

c) Un programa de presupuesto por programa que indique las asignaciones anuales para los sectores públicos dentro del marco de las realizaciones de largo plazo por programa.

d) Un servicio civil bien organizado con suficientes servicios de capacitación para suministrar personal competente;

e) Un sistema efectivo de comunicación que permita una comprensión general del plan y de sus objetivos, y que permita colaborar a todas las personas que participan en el plan.

81. Por encima de estas reformas administrativas, hay una urgente necesidad de mecanismos consultivos, en virtud de los cuales se obtenga la máxima participación de los diversos grupos profesionales. Tal participación es esencial en la fase de las discusiones preliminares para que la acción sea rápida y las opiniones lleguen al consenso al tomarse una decisión. En los países en desarrollo, en donde la escasez de personal capacitado en la administración es aguda, la necesidad de contar con un proceso adecuadamente definido de participación a través de la consulta con grupos sociales y profesionales es aún más urgente. La cooperación de estos grupos se necesita para obtener su asesoramiento experto y orientación sobre todo cuando se trata de elegir instrumentos de política para lograr los objetivos del plan. En algunos países, tal consulta ha tomado la forma de paneles de expertos que asesoran sobre proyectos sectoriales o regionales u otros campos especiales. Hay todo un proceso dialéctico en juego en el que por una parte están los intereses de los diversos participantes, y por otra están las posibilidades y limitaciones (técnicas, financieras y humanas) que se rigen por la necesidad vital de la cohesión.

#### IV. EJECUCION DEL PLAN

##### 1. Obstáculos a la ejecución del plan

82. Habiendo tomado en cuenta el hecho de que muchos planes de desarrollo no llegan a aplicarse del todo, los representantes trataron de analizar algunas de las causas de que ello ocurra, sobre todo las dificultades administrativas que impiden la aplicación efectiva de los planes. Se señaló que los planificadores muchas veces se ocupan tan exclusivamente de la coherencia interna de sus planes y de la perfección de sus modelos que prestan poca atención a establecer un mecanismo adecuado para que el plan sea ejecutado con éxito. Al considerar las dificultades de aplicación, se hizo un distingo entre los factores políticos y técnicos, por una parte, y los puramente administrativos, por otra.

83. Al tratar tales factores políticos, se observó que si bien la movilización del esfuerzo destinado al plan se basaba en la presunción de continuidad en la política del gobierno, resulta inevitable el juego de presiones internas o externas encaminadas a alterar las metas o decisiones relacionadas con la aplicación de proyectos en el curso de la ejecución. Además, como los planes por lo general se basan en hipótesis optimistas (por ejemplo, la estabilidad de los precios y salarios, la expansión regular del comercio de exportación, la ayuda exterior, el ingreso público y las inversiones privadas), no es posible anticipar todas las eventualidades; como consecuencia de ello, ocurren hechos imprevistos que exigen reconsiderar cuestiones enteras de prioridad. Por último, como el plan no abarca todos los aspectos de la política económica y financiera, puede ocurrir que al principio se hayan pasado por alto ciertas exigencias de corto plazo que podrían exigir medidas urgentes para desarrollar el plan. El deseo de equilibrar el presupuesto o de mantener un balance positivo de divisas puede tener por resultado que se deban adoptar medidas que resulten incompatibles con las metas de desarrollo a largo plazo. Por lo tanto, la política de planificación debe estar estrechamente vinculada con las políticas relativas a mano de obra, presupuesto, crédito y tributación, todo lo cual supone continuidad en la política del gobierno.



84. Pueden plantearse dificultades técnicas durante la ejecución del plan como consecuencia de varios factores. En la reunión se enumeraron en la siguiente forma tales factores:

- a) Falta de datos, o datos inexactos;
- b) Falta de ajuste de los métodos de planificación a las condiciones locales;
- c) Preparación técnica inadecuada de los proyectos;
- d) Falta de coordinación para la ejecución técnica de las proyecciones; y
- e) Sobrestimación de los recursos disponibles y potenciales.

Pero los representantes atribuyeron más importancia a los obstáculos administrativos que se oponen a la ejecución de los planes. La administración puede ser un obstáculo a la ejecución sea porque el plan no se ajusta a la actividad administrativa (como resultado de una falta de comunicación adecuada entre el órgano central de planificación y los órganos ejecutivos) sea porque el plan despierta resistencia en los órganos administrativos, que prefieren llevar a cabo sus propios proyectos específicos sin ajustarlos a la línea general de política que supone el plan. Además de las dificultades que supone la falta de cooperación y la resistencia administrativa, hay también el problema de la escasez de personal adecuadamente capacitado en un servicio administrativo que se responsabilice de la ejecución del plan.

## 2. Condiciones administrativas de la ejecución

85. La ejecución real de los diversos programas bosquejados en el plan depende de la observación de ciertas funciones administrativas, inclusive la financiación del plan. Se consideraron tres aspectos de esta función, a saber:

- a) El cuerpo administrativo encargado de las asignaciones financieras;
- b) La relación de este órgano a otros órganos administrativos;
- c) Los procedimientos administrativos conducentes a la inclusión en el presupuesto anual de los programas, que abarcan varios años del periodo del plan.

86. La sobrestimación de los recursos, consideraron los representantes, son consecuencia de uno de los problemas técnicos más difíciles que tienen ante sí los países en desarrollo. En primer término, esos países tienen que hacer frente a un gran cúmulo de fluctuaciones en sus precios de exportación; y en segundo término, la ayuda exterior, de la que dependen muchos países en gran medida para la ejecución de sus planes, puede cortarse por razones ajenas a la voluntad del país beneficiario. Estos asuntos están ligados a los diversos tipos de financiación del plan, es decir, presupuesto de capital, presupuesto recurrente y financiación extra-presupuestaria. A los ministros de hacienda y, en algunos casos, a los órganos centrales de planificación, corresponde encargarse de las decisiones sobre el financiamiento del plan.

87. Si bien el órgano de ejecución puede hacer propuestas, el problema vital es la organización de la relación entre el ministerio de hacienda y el órgano central de planificación. En primer término, el órgano central de planificación debe recibir la tarea de asegurar que el presupuesto de capital corresponda a los objetivos del plan y que, gradualmente, el presupuesto pase a ser un instrumento importante para la ejecución del plan. En segundo término, existe la probabilidad de que haya un conflicto de interés entre la necesidad de mantener la estabilidad monetaria (ministerio de hacienda) y de promover el desarrollo (órgano central de planificación). En consecuencia, hay que establecer un procedimiento de arbitraje al nivel político, puesto que las opciones entre el presente y el futuro no se pueden reducir simplemente a consideraciones técnicas o administrativas. Se sugirió también que sería conveniente no comprometer los créditos de inversión disponibles a operaciones concretas, a fin de poder hacer frente a los programas de emergencia que inevitablemente se plantean por las fluctuaciones en la situación general económica o financiera, dentro y fuera del país. Estas situaciones se pueden prever si se mantiene en reserva cierta cantidad de créditos no asignados.

88. También se mencionan los peligros de las discrepancias o conflictos entre la política de desarrollo de largo plazo y la política económica y financiera de corto plazo. Cuando ocurren tales conflictos, la política financiera y económica general (fiscal, de crédito, de comercio exterior, de bancos nacionales, de medidas de estímulo al sector privado, etc.)

/deben adaptarse

deben adaptarse a la política prevista en el plan. A fin de integrar de tal modo la política de corto plazo y la de largo plazo, se sugirió que el órgano central de planificación trabaje en estrecha asociación con las dependencias que se encargan de las decisiones económicas y financieras principales.

89. Los representantes comprendieron que la solución de los problemas financieros no es una garantía suficiente de que el plan se aplicará efectivamente. En la mayoría de los casos, la maquinaria administrativa existente debiera adaptarse a las nuevas tareas impuestas por la aplicación del plan. Se necesitan con tal motivo medidas administrativas especiales. En algunos casos, tales medidas se definen plenamente en el plan en sí. Cuando ello no ocurre, es necesario definir las funciones de ejecución a medida que se aplica el plan, estableciendo una coordinación entre el órgano central de planificación y los ministerios u organismos pertinentes.

90. En primer lugar, hay que utilizar plenamente la estructura administrativa existente confiando a los diversos ministerios la administración del programa a la luz de sus atribuciones específicas. En segundo lugar, deben crearse nuevos mecanismos administrativos si las tareas que supone la ejecución del plan no pueden ser desarrolladas adecuadamente por los servicios existentes. Si bien la expansión numérica de nuevas unidades planteará probablemente problemas adicionales de coordinación, el procedimiento tiene la ventaja de facilitar la aplicación del plan. En los casos en que el plan prevea el establecimiento de nuevos servicios o una reforma estructural, la tendencia ha sido establecer nuevos órganos autónomos - como juntas regionales de desarrollo, juntas de desarrollo del comercio, divisiones de desarrollo de la comunidad o del campo, organizaciones cooperativas, juntas de reforma agrícola o de riego, servicios de desarrollo agrario, etc. En tales casos, la coordinación de esos órganos con el órgano de planificación y con los ministerios existentes tiene que equilibrarse con la autonomía de administración necesaria para que sean eficientes.

### 3. Proceso de ejecución

91. Si bien la preparación del plan por lo general se confía a un órgano centralizado, la función de ejecutar el plan es muchas veces compartida entre los órganos especializados de los gobiernos, al nivel nacional, regional o municipal, así como por los del sector privado.

#### La ejecución al nivel nacional

92. Al nivel nacional, la ejecución del plan se puede confiar al órgano central de planificación, a los ministerios técnicos o a órganos administrativos autónomos o semiautónomos, especialmente creados. Se señaló que existen muchas desventajas en el sistema de confiar la responsabilidad dual de la preparación y administración de planes nacionales al órgano central de planificación. Primero, la responsabilidad del órgano en cuanto a la preparación puede ser gravemente entorpecida por la ejecución. Segundo, existe el problema de la relación entre el órgano de planificación y los ministerios técnicos que ya están equipados para desarrollar las tareas de ejecución en sus respectivos planos de competencia. Eso inevitablemente produce confusión y rivalidad entre los dos órganos.

93. Los representantes fueron de opinión que se puede evitar la confusión y la duplicación en las tareas si se confía a los ministerios técnicos la ejecución del plan. Se comprendió también que algunos programas podrían ser de interés para varios ministerios, y que para sincronizar las distintas fases de la ejecución habría que establecer una coordinación interministerial. Por ello era aconsejable que se previeran medidas en virtud de las cuales el órgano de planificación pudiese intervenir para asegurar la unidad del plan.

94. El uso de los mecanismos existentes inevitablemente presenta dificultades. En muchos países en desarrollo los procedimientos y métodos usados en la maquinaria existente fueron ideados por las potencias coloniales para el mantenimiento del orden, y por lo tanto no se prestan para una política de desarrollo. El órgano de planificación, por lo tanto, tiene que estar en condiciones de influir en los ministerios técnicos a fin de estimular y coordinar la ejecución del plan.

95. En ciertos casos, podría ser necesario introducir reformas limitadas en la estructura y funciones de unidades específicas encargadas de proyectos de desarrollo. La coordinación entre el órgano central de planificación y los organismos de ejecución se realiza a través de unidades establecidas para participar en la preparación del plan, es decir, comités de planificación ministeriales integrados por los directores de las unidades de planificación formados en los ministerios. Además, el órgano central de planificación tiene que estar en condiciones de asegurar que los ministerios técnicos no usen la asignación de inversión recibida para sufragar costos de operación.

96. La ejecución se puede también confiar a juntas y corporaciones públicas establecidas para ejecutar el plan en un sector dado o para llevar a efecto ciertos proyectos determinados. Administrativamente, estas empresas dependen del órgano central de planificación o están bajo la jurisdicción de los ministerios técnicos, pero siguen una política de administración que difiere de la política general del plan en cuestiones como contratación de personal, importaciones, fijación de precios de venta, inversiones y relaciones con otros sectores de la economía. Para reconciliar cualesquier necesidades contradictorias de estos tres órganos, deben establecerse procedimientos administrativos, sea dentro de las propias empresas mediante la participación de representantes ministeriales en la formulación de sus políticas administrativas, o al nivel del principal órgano de planificación (consejo o comisión), para lo cual se hará participar a los ministerios correspondientes en la formulación de instrucciones a las empresas. Si bien los vínculos orgánicos ayudan a coordinar funciones entre estos organismos, es de suma importancia que se establezcan relaciones personales entre los gerentes de las empresas, los funcionarios ministeriales de mayor categoría y los funcionarios del órgano de planificación.

#### La ejecución al nivel regional y al nivel local

97. La ejecución del plan en esos niveles plantea algunos de los problemas administrativos más difíciles, que sólo se pueden resolver si se respetan los siguientes requerimientos:

/a) Las

a) Las directivas de las administraciones centrales tendrán que ser comunicadas claramente a las autoridades regionales y locales, y deben ponerse a su disposición los medios de ejecución;

b) Debe obtenerse el apoyo activo del público, y los representantes del pueblo deben ser apoyados por los representantes de la administración.

98. Estos requerimientos plantean cuestiones de descentralización, y tropiezan con obstáculos como la falta de personal capacitado y la resistencia de instituciones sociales, que pueden sentirse amenazadas por los programas de transformación, como las reformas agrícolas y los cambios en los métodos de cultivo. Para avivar la participación activa del público en las operaciones de desarrollo, muchos países estimulan a las comunidades locales a iniciar proyectos municipales que tienen por objeto mejorar su situación económica, social y cultural. El principal problema, sin embargo, es reconciliar esa libertad de iniciativa de la población que debe estar en condiciones de decidir acerca de determinados proyectos posibles, y la armonización de los proyectos elegidos con los objetivos del plan nacional. En ello deben guiarse y canalizarse los esfuerzos de la población hacia operaciones que suplementen los grandes proyectos de infraestructura, como los sistemas de riego y los caminos secundarios o "reales". La ayuda nacional a las operaciones de las comunidades locales permiten que la administración oriente estas operaciones en el sentido indicado por las prioridades del plan.

#### Papel del sector privado en la ejecución

99. En muchos países en desarrollo de economía mixta, las metas globales de producción que por lo general se definen en el plan se aplican no sólo al sector público sino también al privado. La ejecución de tales metas depende tanto de las decisiones independientes de las organizaciones económicas del sector privado cuanto de las medidas directas o indirectas de la administración. Si el plan consiste en predicciones para las diversas ramas de la economía, la función de la administración no puede pasar de ajustar la política económica y la inversión pública mediante un esfuerzo enderezado a reducir los desequilibrios y los embotellamientos del mercado. Por otra parte, si se define el plan y se lo prepara como herramienta para la reconstrucción económica y social y como puente entre la situación actual

/y la

y la futura, entonces la ejecución supone modificación en los proyectos de las empresas privadas. Los representantes opinaron en general que la mayoría de los países en desarrollo adoptan el segundo criterio, que exige medidas administrativas especiales. Los medios disponibles a la administración para obligar a la ejecución del plan al sector privado deben definirse claramente; las ramas de la administración que se encargan de esa función deben especificarse, y las medidas que pueden tomar en el ejercicio de sus facultades deben describirse, a fin de que se sepa si tales medidas serán de carácter global o selectivo, y si serán de control, compulsión o persuasión.

100. Primero, la administración puede promover las inversiones privadas mediante medidas de ayuda directa o indirecta en sectores como impuestos, créditos, subvenciones o permisos de importación. Segundo, en los casos en que se considere que ciertos tipos dados de inversión son desfavorables a las metas de desarrollo del plan, por ejemplo, edificios de lujo, especulación en bienes raíces, etc., la administración puede restringir tales inversiones mediante sistemas de control. Estos son papeles administrativos, que por lo general se confían a un ministerio de hacienda o a un órgano especializado en consulta con el órgano central de planificación.

101. En los casos en que las medidas de estímulo no llevan a producir el resultado deseado de inversión privada suficiente, la administración puede encargarse directamente de establecer industrias, ya sea independientemente o en participación con los intereses privados.

102. Se observó que las medidas administrativas obligatorias por lo general son negativas en lo que se refiere al sector privado, en el sentido que el gobierno no puede obligar a las empresas privadas a hacer nuevas inversiones previstas en el plan. En los casos en que gran parte de las actividades del sector privado están en manos de firmas extranjeras, la situación puede ser aún más difícil. Las relaciones de tales firmas con la administración se ven influidas por el hecho de que sus órganos de decisión están fuera del país de operación, y la administración tiene pocos medios a su alcance para alterar las decisiones que tomen y que se consideran perjudiciales a la ejecución del plan. El problema no se limita a hacer

/participar a

participar a firmas privadas en la ejecución del plan; es necesario también atraer a nuevas inversiones extranjeras. Eso requiere medidas de carácter general, que para muchos países en desarrollo han consistido en códigos en que se describen diversos tipos de garantías ofrecidas a los inversionistas extranjeros. Si bien ese es un problema que compete a las autoridades políticas, las negociaciones en sí para cada proyecto de inversión tienen que ser realizadas por lo general por el ministerio de hacienda, y el órgano de planificación debiera participar de cerca en tales negociaciones para asegurarse que los intereses económicos de largo plazo bosquejados en el plan no se sacrifican para obtener ventajas financieras inmediatas.

#### Papel de la ayuda extranjera en la ejecución

103. La ayuda extranjera puede tomar la forma de donaciones o préstamos, y en ese caso se diferencia de las inversiones extranjeras examinadas al tratarse el sector privado. Sin ayuda extranjera, que puede ser bilateral, multilateral o internacional, los planes de desarrollo de muchos países en desarrollo habrían sufrido gravemente, especialmente en los países que han tenido poca o ninguna corriente de capital privado. Si bien la ayuda extranjera bilateral ha desempeñado un papel importante en la ejecución de muchos planes de desarrollo, la reunión consideró que ciertas limitaciones inherentes en el criterio que conforma tal tipo de asistencia puede causar desviaciones en la ejecución del plan nacional. Algunas de estas limitaciones consisten en que los intereses de los países donantes en cuanto al concepto de la ayuda que prestan no coinciden necesariamente con los del país beneficiario; que tal ayuda muchas veces se presta a plazos anuales, lo que introduce un factor de incertidumbre que en muchos casos exige la revisión del plan durante su ejecución; que la ayuda bilateral puede estar sujeta a condiciones económicas que restringen las posibilidades de su aprovechamiento, por ejemplo la obligación de comprar cierta proporción de bienes producidos en el país donante. También se señaló que esas limitaciones en la ayuda externa bilateral podrían no sólo desalentar la ejecución de proyectos previstos en el plan, sino llegar a crear una situación de insuficiente coordinación o aun de rivalidad entre

/las distintas



Las distintas fuentes de ayuda, con lo que se podría llegar a una duplicación de las inversiones que podrían no estar a tono con las metas prioritarias del plan. Se observó que algunos países beneficiarios habían tratado de resolver algunas de estas dificultades mediante procedimientos de organización por lo cual se facultaba a un solo ministerio para negociar toda la ayuda extranjera, en consulta con el órgano central de planificación, de modo que se contaba con unidad de negociación y la ayuda obtenida se vinculaba a la obtención de los objetivos del plan.

#### 4. Aspectos humanos de la ejecución del plan

104. Se recalcó en la reunión que la adaptación de los mecanismos y métodos administrativos a las nuevas tareas de planificación no eran suficiente para asegurar que se aplicaría efectivamente un plan. Por lo tanto, se prestó especial atención a la necesidad de crear un personal administrativo, cuyo número y calidad tendría que determinar en gran parte el grado en que se conseguirían los objetivos de la planificación. La producción de personal adecuadamente capacitado lleva tiempo, y por lo tanto la oficina de planificación y la oficina de administración deben tener en cuenta factores conectados como la selección de proyectos compatibles con el número de personal capacitado de que se dispone para llevarlo a cabo; el marco necesario para la ejecución de los programas de acción en el medio tradicional; y la significación de las relaciones personales para obtener coordinación en las fases de preparación y ejecución del plan. Las necesidades del personal administrativo se pueden evaluar a la larga en la misma forma que las necesidades globales de mano de obra, es decir, teniendo en cuenta las tareas que deben realizarse y las limitaciones que existen financieramente para los sueldos de los funcionarios públicos. Esas necesidades abarcan varias categorías, según las ramas de actividad, normas de capacitación y disciplinas de que se trate. Las estimaciones globales de esas necesidades deben traducirse a programas de capacitación básica y superior, que en sus distintas etapas deben ajustarse a las necesidades de conseguir los objetivos fijados por la administración para la ejecución del plan.

105. Se observó que recientemente se han creado gran número de institutos de administración comercial y pública en los países en desarrollo, a fin de que los funcionarios civiles cuenten además de su educación general con conocimientos especializados. Entre las recomendaciones de los participantes en la reunión se propuso que los métodos y programas de enseñanza de tales institutos se orienten hacia los problemas de planificación y sus aspectos administrativos, a fin de mejorar el espíritu de cooperación entre los administradores y el público. Se observó también que muchas veces se destinaban mayores esfuerzos a la capacitación de nuevos funcionarios que a mejorar la capacitación de los que ya prestaban servicios. Por ello se destacó la importancia de una política sistemática de capacitación básica y superior para los funcionarios, por ser ella una de las actividades que entran en la ejecución del plan.

#### 5. Conclusión

106. Si bien resulta esencial contar con técnicas y métodos para la formulación y elaboración del plan, debiera prestarse más atención primero a los métodos y mecanismos para aplicarlo y segundo a las salvaguardias y controles automáticos de las estructuras políticas y administrativas, así como de otras instituciones y empresas públicas, para impedir fracasos en la ejecución.

107. Además de los problemas políticos y técnicos de la aplicación, hay otros obstáculos administrativos que requieren cuidadosa atención. En primer lugar, se debe definir la responsabilidad de la ejecución y se debe establecer una coordinación entre el órgano central de planificación y los diversos ministerios y otras juntas públicas y autoridades. La experiencia ha indicado, sin embargo, que los ministerios tradicionales muchas veces no se prestan para llevar a cabo una política dinámica de desarrollo; por otra parte, la proliferación de nuevas entidades puede agravar el problema de la coordinación. En el caso de las juntas y direcciones públicas autónomas, existe el problema adicional de reconciliar el control central sobre sus operaciones con el hecho que sean por definición autónomas.

108. Si bien el órgano central de planificación puede recibir el encargo de coordinar la ejecución en sus aspectos más amplios y a título permanente, esta tarea no puede ser ejecutada efectivamente si no cuenta con la colaboración estrecha del ministerio de hacienda. El papel de este último es sumamente importante en lo que se refiere a idear políticas y medidas para conseguir metas de ahorro e inversión y, lo que es más importante, para proteger el balance de pagos del país. La política monetaria y la asignación de divisas por lo general han corrido por cuenta del ministerio de hacienda y del banco central. Al nivel regional y local, la aplicación del plan plantea cuestiones de descentralización y muchas veces choca con obstáculos como la falta de personal capacitado y la resistencia de las instituciones sociales que pueden sentirse amenazadas por la transformación y modernización de la economía. Es de gran importancia estimular la iniciativa local y armonizarla con los objetivos del plan.

109. En segundo lugar, la administración debe estar en condiciones de conseguir el pleno apoyo y cooperación de todos los segmentos de la población para alcanzar los objetivos del plan. Si bien la responsabilidad de la planificación y la reconstrucción de sus instituciones económicas y sociales está en cada país, la aplicación con éxito de los planes nacionales requiere varias formas de ayuda extranjera a través de la cooperación internacional económica. La ayuda exterior puede consistir en ayuda financiera y técnica, becas y materiales; y si bien tal ayuda puede contribuir sustancialmente a la aplicación del plan, su administración, así como las medidas relacionadas con la obtención de tal ayuda puede distorsionar directa o indirectamente las prioridades del plan, causar desviaciones y entorpecer con ello la ejecución del plan nacional.

Algunas de estas dificultades pueden resolverse a través de medidas de organización en virtud de las cuales el poder de negociación y administración de la ayuda exterior se confía a un solo ministerio en consulta con el órgano central de planificación, para garantizar no sólo la unidad de negociación sino también que la ayuda exterior se ajuste a las prioridades y objetivos del plan. Si bien la ayuda extranjera bilateral ha desempeñado, y seguirá desempeñando, un papel importante en la planificación y en la aplicación de los planes de los países en desarrollo, se

/espera que

espera que se seguirá dando importancia a la ayuda económica multilateral e internacional, lo cual no sólo aumentará la eficacia de la ayuda sino que ayudará también a aliviar la peculiar relación donante-beneficiario a que muchas veces están expuestas otras formas de ayuda. Los arreglos en un marco internacional de la ayuda económica permitirá también tener en cuenta los problemas de comercio y desarrollo y elaborar a través de las organizaciones internacionales competentes medidas y políticas específicas en relación con las condiciones de mercado de los productos y otras cuestiones de las relaciones comerciales entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

/V. CONTROL,

## V. CONTROL, EVALUACION Y REVISION DEL PLAN

110. El control, la evaluación y la revisión son parte esencial de la planificación; son medidas que sirven para mantener el plan bien encaminado y facilitan al mismo tiempo la flexibilidad necesaria en el proceso de aplicación.

### 1. Sistemas de control

111. El objeto de controlar y supervisar la aplicación del plan es averiguar si su aplicación se ajusta a los objetivos bosquejados, lo que permite tomar medidas necesarias para resolver las dificultades que se vayan presentando durante el proceso de ejecución. El control puede ser administrativo, técnico o financiero. El control administrativo es una función normal de los servicios encargados de ejecutar el plan, y esa función está entretrejida en la estructura jerárquica. El control técnico por lo general corre por cuenta de inspectores, que constituyen una entidad especial fuera de la estructura normal de personal, lo que permite que obren con independencia dentro de un sistema de mando único. El control financiero tiene esencialmente por objeto impedir un exceso de gasto y verificar que los gastos se ajustan a las estimaciones. También tiene por objeto inspirar el deseo de eficiencia y de ahorro.

112. En la reunión se reconoció que los controles impuestos desde arriba, como el establecimiento de un órgano especial de inspectores, puede causar fricción con los órganos ejecutivos, y debe hacerse todo lo posible para distinguir las funciones de control de las de ejecución. Por ejemplo, debe hacerse un distingo entre quienes ordenan la realización de gastos y los auditores que verifican la regularidad de las órdenes de pago. Sea cual sea el sistema de control que se adopte, hay que esforzarse para dar al órgano central de planificación la posibilidad de verificar la tasa de progreso de las diversas operaciones, para lo cual se lo mantendrá informado de las dificultades con que se tropieza. En tales condiciones, el órgano de planificación debe estar en condiciones de sugerir las medidas adecuadas, determinando ajustes menores que se deben introducir, investigando, en consulta con los ministerios del caso, los problemas que

/haya dentro

haya dentro de su esfera de competencia, y presentando para arbitraje político las diferencias relativas a las opciones fundamentales del plan. Por lo tanto, el órgano de planificación debe tener facultades de iniciativa que le permitan establecer equipos de supervisión de proyectos o enviar misiones al interior para verificar el progreso que se realiza en relación con calendarios de terminación de proyectos dados, o en relación con los gastos que se realicen en comparación con las estimaciones de costos, suministrar asistencia técnica a los servicios de ejecución, resolver pequeños problemas de ejecución en el acto e informar al órgano de planificación acerca de cualesquiera dificultades que requieran ser estudiadas a un alto nivel o que planteen problemas políticos. En muchos países, el órgano de planificación se mantiene constantemente informado del progreso hecho en proyectos individuales a través del uso de archivos de control enviados regularmente por los ministerios de ejecución. En la reunión se mencionó que en por lo menos un país tales sistemas de información condujeron a la instalación de mapas de estrategia en oficinas centrales de control de operaciones, en las que altos funcionarios planificadores se reúnen regularmente para discutir la tasa de progreso y proponer medidas correctivas si es necesario.

## 2. Evaluación del progreso

113. El objeto de la evaluación es esencialmente reconciliar la flexibilidad requerida para la ejecución del plan con la coherencia del plan en su totalidad. Los ministerios y otros órganos encargados de aplicar el programa compilan informes regulares sobre el estado de los proyectos que se les ha asignado. Estos forman la base sobre la cual el órgano central de planificación prepara sus informes de evaluación para presentarlos al gobierno. Los informes periódicos sobre la marcha de los trabajos y las evaluaciones sobre proyectos existentes permiten al órgano no sólo comparar las realizaciones con los objetivos estimados del plan, sino también identificar problemas particulares, averiguar en qué fases relativas de terminación se hallan las diversas partes del plan, con el fin de asegurar un progreso sincronizado, y recomendar medidas administrativas apropiadas para vencer los obstáculos que se pudieran encontrar en el proceso de

/aplicación. Se

aplicación. Se indicó que los informes sobre la marcha de los trabajos deben ser lo más completos y exactos que sea posible y deben presentarse a intervalos bastante seguidos para que el órgano central de planificación pueda hacer análisis oportunos y preparar sus informes cuatrimestrales de evaluación para que sean estudiados al nivel gubernamental con miras a hacer los ajustes necesarios. Además de los informes trimestrales, se podrían presentar informes anuales de evaluación al parlamento durante el debate sobre el presupuesto de capital. En los casos en que los informes de evaluación se publican, como ocurre en algunos países, constituyen una forma de control democrático del plan por la opinión pública; y la información general que brindan puede ser del máximo interés para otros países, que pueden beneficiarse con esa experiencia.

114. Se observó que en muchos países en desarrollo no se han establecido todavía los procedimientos de evaluación administrativa, sea porque no se están aplicando plenamente sus planes, sea porque están satisfechos con los procedimientos habituales de control financiero y por lo tanto no están familiarizados con el hecho que la evaluación crítica de los progresos realizados y los resultados de la aplicación son un aspecto importante de la actividad administrativa. La reunión expresó la esperanza de que a medida que la organización administrativa en su totalidad se base más y más en la idea de la transformación económica y social para beneficio de la futuras generaciones, la autocrítica se irá reconociendo gradualmente y se aceptará como condición del progreso y no como amenaza al principio de la autoridad jerárquica.

### 3. Revisión del plan

115. A diferencia de los ajustes, que se efectúan a través de la adaptación de las medidas de aplicación, la revisión del plan supone la modificación de sus objetivos. Durante las actividades de aplicación puede llegarse a comprender que el objetivo fijado en el plan es demasiado ambicioso en relación con los medios disponibles para su realización. La revisión del plan es una decisión política una vez que la administración ha presentado al gobierno un informe de factores de evaluación en que indique la necesidad de tal revisión. En muchos países en desarrollo la revisión se

/ha hecho

ha hecho en circunstancias en que no se podía aplicar un plan anterior. En otros casos, ciertos cambios en la orientación política se presentan como revisiones técnicas o administrativas. Como la planificación es un proceso de toma de decisiones que distingue en tres factores políticos, técnicos y administrativos, es necesario definir claramente desde el principio las funciones de cada uno de estos factores y evitar con ello toda confusión que podrían producirse como resultado de los ajustes técnicos o la modificación de los objetivos del plan.

#### 4. Conclusión

116. Aun cuando se hayan definido claramente las responsabilidades en materia de ejecución del plan, los objetivos de éste no se pueden realizar plenamente todavía sin adecuada supervisión, evaluación y estudio de los progresos realizados en relación con proyectos específicos y metas globales. En algunos países, todos los años, y también al final del período del plan, se hacen evaluaciones generales del plan y de su ejecución. En los casos en que las evaluaciones son hechas por comités ad hoc más bien que por el órgano central de planificación, las conclusiones a que se llega pueden ser presentadas a estudio del órgano de planificación, a fin de que éste pueda hacer las modificaciones de metas o de prioridades que juzgue necesarias. Los ministerios y otros organismos públicos encargados de la ejecución de los programas sectoriales y de proyectos dados deben presentar al órgano central de planificación informes periódicos sobre la marcha de los trabajos, para que éste los analice y recomiende las medidas correctivas y los ajustes que procedan, evitando así posibles embotellamientos y estancamientos en las actividades de aplicación del plan.



## VI. RECOMENDACIONES GENERALES

117. La planificación ha pasado a ser una actividad especializada que pone en juego varias disciplinas. Se puede prever que el número de planificadores capacitados que se necesitan para las instituciones nacionales, regionales o municipales aumentará rápidamente, sobre todo en los países en desarrollo. Para hacer frente al desafío que ello representa en cuanto a la creciente necesidad de funcionarios capacitados para planificar y administrar un plan, en la reunión se recomendó que en todos estos países se estimule la educación y capacitación sistemática, sobre todo en sectores conexos de la planificación del desarrollo. Además se recomendó que la UNESCO, en colaboración con las Naciones Unidas y otros organismos especializados, estudien la posibilidad de iniciar un estudio de los ajustes que debieran hacerse en los programas de las instituciones de enseñanza al nivel secundario, universitario y post-universitario, a fin de que estas instituciones puedan satisfacer la urgente demanda de personal de planificación, teniendo en cuenta las diversas categorías de personal que se necesita y las condiciones que deben reunir. Como cuestión de solución intermedia, se recomendó que se ofrezca a los egresados de profesiones conexas, cursos especiales en planificación, inclusive sobre los aspectos administrativos, a fin de que estén en condiciones de ocuparse de tareas de planificación hasta tanto se formen cuadros de especialistas.

118. Para mejorar la relación entre las prácticas administrativas y la planificación del desarrollo, se sugirió que se ideen materiales de enseñanza y se den cursos en aspectos administrativos de la planificación en institutos nacionales e internacionales a los que asisten funcionarios públicos. Se consideró que los administradores y otros técnicos debieran familiarizarse suficientemente con la naturaleza y técnicas de la planificación para participar eficazmente en el proceso de planificación; y que los economistas que se ocupen de cuestiones de planificación, por su parte, deben tener la oportunidad de adquirir un conocimiento adecuado de teoría y práctica administrativa. Para satisfacer esa necesidad, el tema de los aspectos administrativos de la planificación y de la aplicación del plan debiera formar parte de las agendas de las reuniones y

/conferencias que

conferencias que se ocupan de planificación del desarrollo. Se consideró esencial asociar con esos esfuerzos de capacitación a los agentes externos que directa o indirectamente estén relacionados con el proceso de planificación.

119. Habiendo tratado los aspectos administrativos de la planificación nacional del desarrollo sobre una base global y general, los representantes consideraron que existía una necesidad urgente de continuar ese esfuerzo en las siguientes direcciones:

- a) Reuniones nacionales de funcionarios y administradores encargados de la planificación, dedicados a la aplicación de procedimientos administrativos generales a necesidades específicas de la planificación del desarrollo en cada país;
- b) Reuniones regionales o subregionales para tratar aspectos determinados de los problemas en zonas con condiciones y antecedentes comparables;
- c) Reuniones interregionales dedicadas a temas concretos, como planificación y administración del desarrollo regional y local; la integración de las empresas públicas en los esfuerzos nacionales de desarrollo; los aspectos administrativos del comercio internacional; y la administración de programas sectoriales de desarrollo.

120. Teniendo en cuenta la relación íntima entre la planificación y la preparación de presupuestos, debiera organizarse una reunión especial para tratar los problemas comunes de esas dos herramientas de la política administrativa y sus papeles relativos en el proceso de desarrollo. Cada una de esas reuniones debe ir precedida de encuestas y estudios adecuados que se presentarían para ser discutidos como documentos de trabajo.

121. A fin de crear más oportunidades para el canje de opiniones y la difusión de información sobre la formulación y ejecución de los programas sectoriales y su integración en planes globales, los gobiernos nacionales deben alentar a los organismos especializados a que, en colaboración con las Naciones Unidas, prosigan los estudios y organicen reuniones sobre este asunto. Además, se debe seguir estudiando e investigando la experiencia obtenida en varios países en materia de planificación del desarrollo. Las actividades de investigación de las Naciones Unidas en problemas de planificación sectorial, nacional e intrarregional deben intensificarse en

alcance y profundidad. Los informes que se presenten sobre tales actividades de investigación deben ser objeto de cuidadoso estudio en reuniones y seminarios regionales e interregionales, y los resultados de estas actividades deben publicarse en formas especiales aptas para su uso en actividades de capacitación en países interesados.

122. Partiendo de la experiencia recogida en esta reunión, se recomendó que a las futuras reuniones de análogo carácter asistan las siguientes categorías de funcionarios: planificadores y administradores de países directamente interesados en la planificación, consultores especiales y autoridades en la materia, y funcionarios de organizaciones internacionales que se encargan de la ayuda técnica o financiera en el campo de la planificación del desarrollo.

123. En la reunión se reconoció la necesidad de estandarizar la terminología internacional usada en las ciencias sociales y sobre todo en los sectores relacionados con la planificación. Por lo tanto se acogió con agrado la iniciativa ya tomada en ese sentido por la UNESCO y se recomendó un nuevo estudio que sería realizado por esa organización en colaboración con las Naciones Unidas y otros organismos especializados.

/PARTE SEGUNDA

## PARTE SEGUNDA

### ESTUDIO PRELIMINAR - DOCUMENTOS PREPARADOS PARA EL DEBATE

#### I. INFORME DE ESTUDIO PRELIMINAR

Por Michel Debeauvais

#### A. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO

##### INTRODUCCION

1. Por planificación nacional del desarrollo, en su sentido amplio, se entiende la política de medio o largo plazo del gobierno basada en un conjunto de objetivos económicos y sociales coherentes que definen las etapas y los medios de aplicación, en relación con el uso de recursos físicos, financieros y humanos. La planificación es un proceso que comprende no sólo el aspecto de elaboración de la planificación, sino también el aspecto esencial de la aplicación de las decisiones logradas; así ocurre porque la planificación sólo tiene sentido cuando se la mide en términos de su ejecución.
2. Pueden estudiarse distintos aspectos de la planificación, entre los que descuellan los aspectos políticos. Estos tienen que ver sobre todo con lo siguiente: la determinación de los principales criterios del plan en relación con los cambios en las estructuras económicas y sociales; la opción de los medios de llevar a efecto la política del gobierno; la eficacia y continuidad de la ejecución del plan; y el equilibrio entre la política de largo plazo según la define la unidad de planificación y las políticas de coyuntura que dicta la situación existente.
3. También se puede analizar la planificación por sus aspectos técnicos: métodos de predicción, hechos estadísticos, hipótesis de los marcos institucionales (nacionales) e internacionales, etc. La principal parte del trabajo, sin embargo, se concentra en las técnicas de planificación.

/4. Este

4. Este estudio se ocupa principalmente del análisis de los factores administrativos de la planificación, lo que no supone en forma alguna que esos aspectos sean los más importantes ni que se los pueda estudiar aisladamente. No se puede descuidar el hecho de que hay evidente relación entre el campo de competencia y los medios de acción administrativa por una parte, y la índole de las instituciones políticas por otra. Además, la opción de las técnicas de planificación depende de los cuadros políticos e institucionales y de la índole de las estructuras administrativas, su grado de centralización y el estado de desarrollo de los países dados.

5. Los factores administrativos entran en todas las fases del proceso de planificación. Primero, después que las autoridades políticas han tomado una decisión de adoptar la planificación como política de desarrollo nacional, hay que organizar una estructura administrativa que se encargará de la elaboración del plan. Segundo, en la fase de elaboración, se necesita la cooperación de distintos servicios administrativos con la unidad de planificación, para que suministren la información necesaria y los datos estadísticos, participen en la preparación de decisiones y organicen el mecanismo de arbitraje en los niveles administrativo y políticos. Tercero, en la fase de ejecución del plan, el mecanismo administrativo tiene que ajustar sus actividades con los objetivos del plan en lo que respecta a la determinación, ejecución, controles y revisiones de proyectos específicos. De tal modo, la aplicación del plan plantea problemas de coordinación no sólo entre la administración central y el órgano de planificación, sino también entre los servicios administrativos y técnicos en los niveles regional y municipal.

6. Todos estos factores son interdependientes. El plan no es sólo un documento técnico, sino un instrumento de política de desarrollo que se determina al nivel gubernamental. En consecuencia, las técnicas de planificación deben adaptarse a las decisiones políticas tomadas con respecto, primero, a la importancia relativa de los sectores público y privado, segundo, al volumen y calidad de los datos estadísticos disponibles, y tercero a la eficiencia del mecanismo administrativo para elaborar y ejecutar programas de inversión pública. Análogamente, la elección de estructuras de planificación depende de los métodos de planificación que se adopten y de las opciones políticas que determinen la tarea de la

/administración y

administración y los medios que tiene a su alcance para influir sobre el sector privado. Si bien el actual estudio se concentra sobre todo en los aspectos administrativos, estos aspectos tienen que verse en relación con la planificación en su totalidad, porque si no hay una firme política de desarrollo, un plan es simplemente un documento técnico, y si no hay una administración adaptada a los requerimientos del desarrollo, la elaboración y aplicación del plan no puede tener éxito.

7. La planificación es solamente una de las muchas tareas de la administración, establecida sobre todo para operar la máquina del estado. Legalmente, la administración constituye el instrumento para preparar e implementar las decisiones de la autoridad política, y funcionalmente, cumple esta tarea a través de servicios técnicos organizados sobre el principio de la especialización de las tareas.

8. Aparte la operación del mecanismo del estado para el mantenimiento de la ley y el orden, la administración prepara también y ejecuta la política económica y social adoptada por las autoridades políticas. Además de planificar, esta función comprende todas las actividades económicas y sociales del estado, expresadas en las tareas de administración.

9. Las actividades de administración difieren de las de planificación en que las primeras se refieren a necesidades e intereses del presente en tanto que las segundas tienen por objeto cambiar la estructura económica y social existente según los objetivos de largo plazo definidos en el plan. Por tanto, la administración supone una función doble de administración y planificación.

10. Este estudio no se circunscribe a las estructuras administrativas y a los procedimientos de la planificación; en él se trata de hacer un análisis dinámico, es decir, estudiar la planificación como proceso de toma de decisiones, del cual la elaboración del plan en sí sólo constituye una fase. Este estudio es también un análisis de las funciones, en cuanto en él se procura en primer término definir las funciones que hay que realizar en cada fase de la planificación y luego describir el tipo de estructuras administrativas que en los diversos países se han encargado de la ejecución de tales funciones. Esto establece un criterio para evaluar los tipos de estructuras administrativas basándose en la forma en que se adecúan al programa nacional de desarrollo.

11. Las "funciones" se examinan, no aisladamente, sino en su relación mutua. Cada función se considera en relación con la tarea específica que hay que ejecutar y con las demás tareas de la administración en su totalidad. En los casos en que la planificación corre por cuenta de un órgano central, no basta con definir las tareas de esta unidad. Las relaciones entre este órgano y las demás partes de la administración deben analizarse también con respecto a las estructuras y procedimientos, así como a las relaciones entre la política de planificación y la política monetaria, fiscal y demás políticas económicas. Así, en cada fase de la planificación trataremos de definir la función específica que hay que cumplir, a fin de indicar los diversos y a veces contradictorios aspectos de esta función con respecto a otras funciones administrativas.

12. Los mecanismos y estructuras administrativas son, en última instancia, medios de comunicación entre seres humanos. Los factores humanos entran en todas las etapas del análisis. Entre los principales factores que se deben considerar están:

a) La calidad y tamaño del personal administrativo encargado de recopilar información y de elaborar, aplicar y supervisar los programas. Los métodos usados y la escala del plan deben adaptarse a la cantidad y calidad del personal disponible para formularlo y ejecutarlo.

b) Debe planificarse también los recursos de mano de obra (personal administrativo y no administrativo) y hay que incluir en el plan, junto con los requerimientos de inversiones físicas, los programas de capacitación de personal en diversos niveles. Por lo tanto, no basta con prever sólo la capacitación de planificadores, sino que también hay que capacitar a todo el personal especializado que se necesita para llevar a la práctica el plan en los diferentes sectores de actividad.

c) Un órgano de planificación solo, o aun la administración sola, no pueden formular y aplicar satisfactoriamente un plan. Condición importante para el éxito es un diálogo económico y social organizado, en el curso del cual se puedan mirar los proyectos de unidades autónomas individuales en el contexto de los objetivos nacionales.

13. Para completar el estudio de los aspectos administrativos e institucionales de la planificación, sería útil hacer un análisis de los procedimientos de comunicación, oficiales y extraoficiales, entre la unidad de planificación y las demás partes de la administración, los órganos encargados de tomar decisiones y los representantes de grupos económicos y sociales, así como entre el centro y la periferia. Este análisis podría ser llevado a cabo mejor mediante estudios extensivos que abarquen todo el país, a fin de evaluar en qué nivel y a que escala han contribuido los diversos grupos económicos y sociales hacia la formulación del plan y hacia la aplicación de las decisiones en él contenidas. Los factores administrativos y los problemas de organización tienen cierta influencia, por lo tanto, en las diversas funciones que hay que realizar en el proceso de la planificación, y sobre los hombres que realizan estas funciones.

14. Los resultados de la planificación del desarrollo en varios países también pueden ser de mutuo interés, a pesar de las diferencias de factores históricos, geográficos, económicos, sociales o políticos, y de las diferencias en los grados de descentralización, en la magnitud del sector público o en el grado en que el estado interviene en el sector privado. Es por esta razón que durante todo este estudio se mencionan los aspectos administrativos de la planificación en los países industrializados con un tipo de economía centralizada o descentralizada, a pesar de que el estudio gira sobre todo en torno de los países en desarrollo.

15. Aquí hemos seguido la secuencia cronológica del proceso de planificación, según se fija en los diversos estudios de las Naciones Unidas sobre planificación del desarrollo nacional. Además, en muchos países en desarrollo los pasos iniciales para llegar a una planificación económica y social integrada han consistido en la elaboración de programación sectorial o proyecto por proyecto. Nuestro enfoque no es sólo descriptivo, puesto que tiende a identificar los problemas comunes que surgen en distintos tipos de planificación. Tampoco tiene por objeto conducir a un modelo uniforme. Como se indica, hay varias soluciones administrativas posibles para cada situación, y cada tipo de estructura tiende a favorecer una de las demandas competitivas que existen simultáneamente en todo problema administrativo. Por ejemplo, un personal central de planificación puede

/formular un



formular un plan coherente con mayor rapidez y eficiencia cuando lo hace independientemente, pero la ejecución del plan por parte de los ministerios técnicos, los órganos locales y el sector privado pueden sufrir tropiezos si esas entidades no han participado en la elaboración de las decisiones. Por otra parte, la falta de un órgano permanente de planificación, o la debilidad del órgano que exista, pueden complicar la formulación del plan si el resultado es una lista de proyectos no relacionados en lugar de un plan cuidadosamente integrado de objetivos económicos y sociales que aproveche al máximo posible todos los recursos disponibles.

### 1. El órgano central de planificación

16. La planificación es una tarea específica que introduce una nueva dimensión en el proceso administrativo: la distribución de recursos con miras a lograr objetivos interrelacionados de mediano o largo plazo, fijados para un número grande de sectores económicos y sociales. La planificación, por lo tanto, es una tarea continuada que no termina al adoptarse el plan, sino que perdura a través de las diversas fases de aplicación, control y revisión.

17. En vista de la índole continuada y amplia de las funciones de planificación, muchos países han instituido órganos centrales y permanentes de planificación que tienen la responsabilidad operacional de estas funciones. La índole de tales órganos y el tipo de facultades que tienen varían de un país a otro, reflejando factores como la importancia del papel que se asigna a la planificación, la etapa del desarrollo, la índole del sistema político y económico y la estructura existente del gobierno. La opción de la unidad de planificación, sin embargo, plantea tres tipos de problemas:

a) La disponibilidad de personal capacitado. La fuerza numérica y la calidad del personal del órgano de planificación influye grandemente en la calidad del plan. La selección de tal personal se determina según los recursos de fuerza de trabajo y las necesidades de las demás ramas de la administración. Por lo tanto hay que tomar una decisión en cuanto a la asignación de recursos humanos disponibles entre demanda inmediata y demanda de largo plazo, es decir, entre la función de administración y la de planificación. La magnitud del órgano de planificación por lo tanto depende de la magnitud y de la índole del plan y de la gama total de funciones que recaen sobre la administración.

/b) El

b) El tipo de facultades administrativas de la unidad de planificación. Esto depende de la importancia relativa que las autoridades públicas atribuyen a la planificación, y se refleja no sólo en la definición legal de la competencia administrativa del órgano de planificación, sino también en la posición que ocupa dentro del marco de la estructura administrativa, sea como órgano autónomo o semiautónomo responsable ante el jefe de gobierno o un ministro, sea como rama de algún ministerio. Además, la personalidad del director del plan o del funcionario político encargado de él afecta el poder real que tiene el órgano de planificación.

c) Las relaciones de la unidad central con las demás ramas de la administración, con los círculos políticos y gubernamentales y con los grupos económicos y sociales. Tales relaciones son un factor determinante que afecta los procedimientos de planificación. Las relaciones con los gobiernos por lo general se aseguran a través de un consejo interministerial o a través del jefe de gobierno si el órgano es independiente. En los casos en que el órgano de planificación es una dependencia de un ministerio, el enlace corre en su mayor parte por cuenta del ministro del caso. El enlace con la administración por lo general es asegurado por las comisiones de trabajo o por unidades de planificación creadas en los ministerios técnicos.

18. Al nivel regional, el órgano de planificación puede a veces tener agentes provinciales o locales. En la mayoría de los casos, sin embargo, los proyectos regionales son elaborados y aplicados a través de los ministerios técnicos, cada uno de los cuales opera en su propio campo de competencia. En varios casos las circunscripciones administrativas se han vuelto a ordenar para que coincidan con zonas homogéneas de desarrollo. El enlace entre la unidad central de planificación y los órganos sociales y profesionales es esencial para conseguir la colaboración de grupos profesionales y de otro tipo en el interior del país, con lo cual el plan se convierte en una institución de diálogo social y de creación colectiva.

19. Hay tres formas distintas en que las relaciones del órgano central de planificación y los órganos profesionales se pueden establecer, a saber, i) la representación de estas entidades en el órgano de planificación, ii) su participación en la elaboración de objetivos detallados del plan, y iii) su cooperación en la unidad de planificación y las demás ramas de la administración en la ejecución del plan.

20. El tamaño del órgano central de planificación depende tanto del alcance del plan como del hecho de que se disponga de personal capacitado. Cuanto mayor sea el alcance del plan, mayor será la necesidad que tendrán los funcionarios competentes de ocuparse de una amplia gama de especialidades. El tamaño de este órgano depende también de las tareas que se le fijen. Una unidad pequeña corresponde al concepto de un cuartel mayor muy especializado que mantiene enlace con las entidades que toman las decisiones. Tal órgano por lo general se presta para desarrollar actividades predictivas y de estudio. En los casos en que el órgano central de planificación tiene funciones de coordinación, como cuando la planificación es indicativa el número de funcionarios es relativamente grande. Cuando se trata de planificación imperativa, en que los sectores de producción son controlados por el gobierno, la organización administrativa del plan es mucho más compleja y en consecuencia el órgano central de planificación requiere un personal numeroso.

21. La ubicación orgánica de la unidad central de planificación dentro del mecanismo administrativo determina en gran medida sus métodos de funcionamiento y también tiende a influir en la forma en que todos los demás órganos interesados participan en el proceso de planificación. De ahí que generalmente se considere que la unidad debe ocupar un nivel bastante alto en la jerarquía del mecanismo administrativo, lo más cerca posible del jefe de gobierno. Además, debiera darse a la unidad una amplia gama de autonomía frente a los ministerios tradicionales, tanto administrativa como financieramente. Pero en tanto que se debe garantizar autonomía y autoridad al órgano central de planificación para asegurar el éxito de su función específica de planificación, es igualmente importante que se tomen medidas adecuadas para asegurar todos los canales posibles de comunicación entre la unidad y todas las demás ramas del mecanismo administrativo.

## 2. Formulación del plan

22. Si bien los métodos usados para la formulación del plan difieren de un país a otro, los problemas administrativos que se plantean en cada etapa del proceso de formulación son de la misma índole, y generalmente consisten en la recopilación de información, la determinación de prioridades, la preparación de objetivos detallados y los ajustes finales.

23. La recopilación de información consiste en:

- a) Recopilación de toda la información disponible del sector privado y de los sectores público y semipúblico;
- b) Reordenación de la información recopilada en forma estandarizada y comparable;
- c) Modificación de la forma de la información recopilada a fin de adecuarla a los fines de la planificación.

La responsabilidad de recopilar la información requerida se puede asignar a la propia unidad de planificación, a un servicio central de estadística o a órganos independientes o semindependientes. O se puede pedir a cada ministerio o unidad administrativa que comunique la información que reúne en relación con sus propias actividades. Cualquiera sea el método que se use, se planteará primero el problema de la coordinación entre los servicios que poseen la información necesaria para formular el plan, y segundo el problema de decidir acerca del volumen mínimo de información compatible con los recursos financieros y el personal capacitado disponible. No es por lo tanto suficiente definir los poderes legales de la unidad de planificación en relación con la recopilación de información estadística; al mismo tiempo hay que establecer canales y procedimientos para la comunicación de información dentro de la administración en su totalidad y con el sector privado.

24. La determinación del orden de prioridad es un asunto que compete a las autoridades políticas. Pero deben prepararse las opciones políticas al nivel administrativo en forma de anteproyectos en que se indique las posibles consecuencias a largo plazo de las principales opciones. Debe destacarse que las prioridades deben enumerarse en orden, a fin que los planificadores cuenten con criterios precisos para elegir los proyectos.

25. Las decisiones respecto de los criterios esenciales de la planificación deben ser tomadas por las autoridades políticas; sin embargo, estas decisiones deben ser tomadas a través del personal de planificación, en la mayoría de los casos por el órgano central de planificación. Ciertamente, la determinación del orden de prioridades sólo puede hacerse dentro del marco de una confrontación global de las necesidades y recursos: esta etapa de las características técnicas es esencial para clarificar y clasificar

/los objetivos

los objetivos de la planificación. Una lista de prioridad es más que una simple lista de objetivos deseables que hay que alcanzar; es la opción que implica sacrificios, a saber, la eliminación de ciertos objetivos deseables. Este proceso de considerar el conjunto de los objetivos económicos y sociales a la luz de los recursos totales disponibles para su consecución generalmente es llevada a cabo por el órgano central de planificación. A veces se presentan varias variantes en esta etapa, para que se pueda tomar una decisión teniendo a la vista las soluciones alternativas. La decisión política la toma el gobierno en la última etapa; pero en algunos países, los gobiernos tratan de introducir un procedimiento para consultar al parlamento o a los partidos políticos del país, teniendo en cuenta la importancia que se atribuye a esta opción preliminar, de la que depende la tarea subsiguiente de la unidad central de planificación.

26. La preparación de objetivos detallados requiere la participación de todos los servicios administrativos interesados, de representantes del sector privado y de los principales grupos sociales y profesionales. Esta labor frecuentemente la hacen comisiones (comisiones sectoriales y las que se ocupan de problemas comunes como los balances técnicos, humanos o financieros) que trabajan según una agenda preparada por la unidad de planificación y orientada por una meta provisional en materia de costos financieros. Este diálogo social organizado tiene varios objetivos:

- a) Completar la información recopilada por la unidad de planificación en relación con los objetivos factibles, los recursos disponibles y los medios de aplicación;
- b) Dar información a los agentes que toman las decisiones (administrativos y privados) acerca del conjunto de prioridades que se han escogido al nivel de la política;
- c) Traducir los objetivos generales en programas sectoriales y en proyectos específicos; y
- d) Influir en las actitudes de estas entidades encargadas de tomar decisiones y hacerlas compatibles con los objetivos de largo plazo de la política nacional de desarrollo.

27. En muchos países, la unidad de planificación mantiene relaciones regulares con los ministerios técnicos a través de unidades de planificación dependientes de estos ministerios. En otros países lo mismo se consigue con mesas redondas, comisiones ad hoc o reuniones esporádicas de trabajo, un sistema menos rígido y más adecuado para países que tienen recursos inadecuados de personal competente.

28. La planificación regional se considera deseable en todas partes, pero pocos países han logrado establecer los procedimientos administrativos adecuados para formular objetivos regionales generales y detallados. Los principales obstáculos con que se tropieza son no sólo técnicos (el problema de cómo reconciliar los mejores intereses de la nación con los mejores intereses de las regiones) o estadísticos (el hecho de que la mayor parte de la información se recopila al nivel nacional), sino también administrativos. En primer término, las circunscripciones administrativas rara vez constituyen regiones económicas homogéneas; y segundo, los servicios técnicos regionales subordinados a los ministerios centrales o a las autoridades municipales surgidas de elecciones no tienen muchas veces a su disposición el personal capacitado necesario para poder preparar programas regionales integrados de desarrollo.

29. Los proyectos individuales preparados al nivel regional requieren ajustes para ponerlos a tono con los recursos materiales y la fuerza de trabajo capacitada de que se dispone al nivel nacional. La mayor parte de los ajustes necesarios son hechos por las unidades de planificación, en tanto que los ajustes que pueden suscitar complicaciones políticas se hacen al nivel ministerial o gubernamental.

### 3. Aprobación del plan

30. La aprobación puede ser hecha por el gobierno y el parlamento, pero en todo caso es un nuevo tipo de acto jurídico que constituye un compromiso durante un período que frecuentemente excede la duración del gobierno, del período presupuestario o aun de la legislatura. La aprobación del plan supone un compromiso más o menos preciso con respecto a los presupuestos de inversión anuales o multianuales, gastos corrientes correspondientes, elementos de inducción al sector privado, etc. todo lo cual tiene repercusiones precisas en la política económica del país (presupuestaria, monetaria,

/fiscal o

fiscal o de comercio exterior). Por ello es deseable subrayar estas consecuencias con la mayor precisión posible para que la aprobación del plan constituya el inicio de la fase de ejecución, más bien que la culminación de la fase de las decisiones.

31. Una vez aprobado el plan se lo debe comunicar a todos los agentes, públicos y privados, que hayan de encargarse de llevarlo a cabo. Esto es cuestión no sólo de información sino también de un proceso de educación en virtud del cual el plan asume una significación práctica para las diversas secciones de la población y por lo tanto influye en su actitud general respecto del desarrollo nacional.

#### 4. Ejecución del plan

32. La aplicación del plan depende de la continuidad de la política del gobierno. Pueden surgir otras dificultades por razones técnicas - como datos inexactos, sobrestimación de recursos, mala preparación de los proyectos o fallas en la fase de elaboración o de ejecución.

33. Los factores administrativos también son importantes. La administración es el principal instrumento para aplicar el plan, pero al mismo tiempo puede constituir un obstáculo a la aplicación del plan debido a la falta de coordinación entre la política de planificación (largo plazo) y la política de corto plazo de las administraciones económicas y sociales, la desinclinación por parte de los servicios administrativos a ajustar sus programas con los del plan y la falta de personal capacitado en los servicios que se encargan de la aplicación del proyecto.

#### Medidas administrativas para asegurar la ejecución del plan

34. La responsabilidad de la financiación de la inversión prevista en el plan corresponde por lo general al Ministerio de Hacienda. Esto plantea el problema de las relaciones entre ese ministerio y la unidad de planificación. El uso de un presupuesto especial de gastos de capital muchas veces permite que la unidad de planificación participe en la preparación de las decisiones financieras. En varios países, se hacen arreglos para que se dé financiamiento con cargo a órganos semipúblicos como bancos de desarrollo, en lo que respecta a algunos de los proyectos contenidos en el plan.

35. Con el objeto de adaptar las estructuras administrativas existentes a las nuevas tareas de planificación, se deben tomar medidas especiales, inclusive el establecimiento de nuevos órganos autónomos o semiautónomos para llevar a cabo reformas estructurales o proyectos de fines múltiples, y la reformulación de las facultades de servicios administrativos existentes o de autoridades locales.

Definiendo las responsabilidades para la ejecución del plan

36. Esto es crucial en la fase de aplicación. Las responsabilidades por lo general se dividen entre los diversos ministerios técnicos, cada uno de los cuales se desempeña en su propio campo de competencia. Ello supone coordinación ministerial, de modo que la unidad de planificación puede verificar el estado de aplicación del plan y señalar a la atención del gobierno los casos en que se necesita arbitraje. Cuando se necesita que se establezcan unidades autónomas o semiautónomas, deben definirse y organizarse cuidadosamente sus relaciones con los ministerios técnicos y el órgano central de planificación.

37. A los niveles regionales y locales, la necesidad de acción concertada por varios servicios administrativos plantea problemas arduos, especialmente con respecto a programas que tienen por objeto transformar las estructuras de un medio tradicional. Los métodos para resolver estos problemas comprenden la delegación de poder a favor de agentes locales de ejecución (desconcentración), la coordinación de las actividades de estos agentes, la cooperación entre los representantes del gobierno central y las autoridades municipales surgidas de elección (descentralización), y la participación activa por parte de la población en la ejecución de los proyectos (desarrollo de la comunidad). Pero estos métodos pueden limitarse a obstáculos tales como una escasez de personal capacitado, la división de los servicios en compartimentos, y la resistencia que pueden oponer las estructuras sociales existentes.

38. En algunos países se han reorganizado las estructuras regionales y municipales adaptándoselas a las necesidades del proceso de ejecución y también se ha definido de nuevo la relación entre los representantes locales del gobierno central, los agentes de los ministerios técnicos y las autoridades locales elegidas, a fin de lograr una mejor apreciación de las exigencias que supone para la población local el proceso de ejecución.



El papel del sector privado y de la asistencia extranjera en el proceso de ejecución

39. En los países que no son una economía centralizada, en los que el sector privado tiene significación marginal, las metas globales de producción que por lo general se definen en el plan tienen también vigencia para el sector privado. Su ejecución, por lo tanto, depende tanto de las decisiones independientes de las firmas de que se trate como de la acción directa e indirecta de la administración. La administración por lo general adopta medidas de estímulo e inducción con respecto a impuestos, crédito, oportunidades de inversión, permisos de importación, etc. En los casos en que los resultados de estas medidas no están a la altura de lo que se esperaba de ellas, la administración puede participar en empresas industriales ya sea sola o en asociación con intereses privados. Si bien muchas de estas decisiones son tomadas por las autoridades pertinentes (por ejemplo, Hacienda o Economía), no hay que escatimar esfuerzos para implantar procedimientos de coordinación administrativa que permitan al órgano central de planificación actuar en asociación con los ministerios de que se trate.

40. La ayuda extranjera desempeña un papel importante en la ejecución de los planes de países en desarrollo. Esa ayuda puede tomar la forma de donaciones o préstamos, y sea bilateral o multilateral, la contribución que ha aportado a la realización de planes de desarrollo ha desempeñado un papel crucial en muchos países. Desgraciadamente, las políticas de los órganos donantes no coinciden necesariamente con la política de planificación de los países beneficiarios. Para vencer algunos de los inconvenientes que de ello se originan, muchos países beneficiarios han recurrido a medidas administrativas particulares en virtud de las cuales se delega a la unidad de planificación o a un ministerio único la tarea de negociar todas las formas de ayuda exterior (financiera, económica y técnica), para lo que colabora de cerca con el órgano central de planificación. Esto permite asegurar la coincidencia de los objetivos de ayuda exterior con los objetivos de prioridad del plan.

### Factores humanos en el proceso de aplicación

41. Los factores humanos no son menos importantes que las estructuras administrativas en la ejecución del plan. Es más, toda la aplicación del plan depende del número e igualdad del personal administrativo especializado y de su asignación: a) entre diversas ramas de actividades, por ejemplo, tareas puramente administrativas, administración social, administración económica etc.; b) entre niveles de conocimientos que correspondan con los diversos niveles de educación, y c) entre diferentes tipos de educación, por ejemplo, general o vocacional. Los recursos de personal se pueden aumentar con programas de capacitación integrados en la planificación. El reciente establecimiento de un número mayor de escuelas de administración en los países en desarrollo refleja la opinión de que los funcionarios civiles deben contar con capacitación especial además de su educación general. Tal capacitación no sólo debe estar ajustada a la especialización en las diversas ramas de la administración, sino también a nuevas necesidades de desarrollo. Una política sistemática de capacitación básica y adelantada de los funcionarios debe ser en todas partes una de las actividades que se desarrollan en la ejecución de los planes.

### Control administrativo

42. El control administrativo, como elemento distinto del control financiero, técnico u operacional, lo ejerce por lo general el órgano de planificación. Manteniéndose constantemente informado del progreso de los programas, el órgano central de planificación está en condiciones, en caso necesario, de ayudar a los servicios responsables de administrar esos programas.

### Procedimientos para la evaluación periódica del progreso del plan

43. Estos procedimientos permiten comparar los resultados con los objetivos y sugerir medidas encaminadas a adaptar el plan a las circunstancias externas o a introducir ajustes y cambios que pueden llegar a involucrar la modificación de los objetivos. Cuando estos informes se publican tienen la ventaja de constituir una forma adicional de control democrático.

### /5. Conclusión

## 5. Conclusión

44. Este estudio propone un marco general para que se consideren los problemas administrativos que se plantean en la planificación, así como un método analítico. Tiene por objeto servir de base de discusión más bien que de síntesis exhaustiva y mal puede considerárselo como una fuente de conclusiones de orden general. Al mismo tiempo, hay que hacer un esfuerzo para clarificar los conceptos que permiten hacer un análisis metódico, análisis que a su vez es requisito previo en la disciplina de la "ciencia administrativa".

45. Una simple clasificación de las diversas estructuras y procedimientos de planificación ensayado por diversos países brindaría sólo una enumeración que en gran parte carecería de significación. Entre un país y otro ocurre que órganos similares de planificación operan de manera distinta, en tanto que estructuras distintas pueden desempeñar funciones similares. Puede ocurrir que los procedimientos de coordinación no den resultado en la práctica, en tanto que por otro lado puede haber redes no explícitas de comunicación basadas en contactos personales que compensan la falta de un mecanismo de enlace. La clasificación de los obstáculos administrativos que encuentran los planificadores no sería más satisfactoria, porque tendría por resultado declaraciones contradictorias.

a) En ciertos países, la centralización administrativa parecería ser un estorbo tanto para la preparación como para la aplicación de un plan. Restringe la regionalización de los programas de desarrollo y perturba la flexibilidad necesaria para que se los lleve a cabo. En otros países, sin embargo, es la división en compartimentos de los departamentos administrativos centrales, la autonomía de las administraciones municipales, la dualidad de los departamentos de administración y planificación y el crecimiento de los órganos independientes lo que atenta contra una política unificada de planificación y hace que parezca deseable una mayor centralización en la toma de decisiones.

b) La falta de coordinación que se ha observado a veces obliga a la unidad de planificación a trabajar aisladamente del resto de la administración. Esto entorpece la integración de la planificación social y económica e impide la aplicación efectiva de los planes. En otros casos,

/sin embargo,

sin embargo, es la multiplicidad de los procedimientos de coordinación lo que perturba la tarea de definir precisamente la responsabilidad en la etapa de aplicación, y como consecuencia de ello el plan se elabora y reelabora interminablemente pero nunca se lo lleva a cabo.

c) A veces uno estima que no hay verdadero concepto de servicio público, pues se comprueba que los funcionarios públicos no consiguen distinguir entre los intereses del estado y sus propias opiniones o preferencias personales. En tales ocasiones, uno se siente tentado a creer que para la buena planificación es esencial contar con un sentido de bienestar público y un criterio impersonal de las actividades oficiales. En otros casos, sin embargo, es la rutina burocrática impersonal la que parece entorpecer todo cambio en las estructuras y actitudes que la planificación efectiva requiere. A veces es un autoritarismo basado en la antigüedad o en el exceso de supervisión lo que da por resultado, lamentablemente, una falta de iniciativa en todos los niveles; en otras oportunidades, es la independencia de los departamentos individuales, la falta de disciplina impuesta desde arriba y el elemento de corrupción lo que llevan al convencimiento de que se necesitan controles adicionales. Se pueden dar razones en favor de una mayor estabilidad para los funcionarios a fin de garantizar la continuidad del plan, y en otras oportunidades se puede llegar a la comprobación que es la rigidez de los reglamentos que rigen a los funcionarios públicos lo que entorpece los cambios necesarios. Uno puede considerar que los programas de capacitación administrativa son necesarios para levantar el nivel de competencia de los funcionarios, pero sin embargo se puede percibir que un exceso de concentración en el aspecto "condiciones de idoneidad" va en desmedro del justo precio del valor de la experiencia práctica.

46. No basta con sostener que se puede encontrar un justo medio entre estos dos extremos, porque las contradicciones tienen una base objetiva en la realidad. Los planes tienen el doble aspecto de la innovación y de la organización. Son "predicciones creativas" e instrumentos para el cambio en las estructuras económicas y sociales, con miras a llegar a una sociedad más humana. Pero también tienen que incorporarse al mundo como es, si no se quiere que queden como simple visiones sin realidad práctica.

/Estos aspectos

Estos aspectos no son sólo contradictorios, sino complementarios y, en cierta medida, intercambiables. Si un plan no ofrece nuevas soluciones, no estimula innovaciones, no logra el apoyo activo del pueblo, podría parecer necesario lograr que se lo cumpla por orden del gobierno. Es imposible orientar la actividad pública y privada para dirigirla hacia lo que conviene a largo plazo a la comunidad si antes no hay organización, es decir, si no se ejerce autoridad.

47. Planificar significa trascender el conflicto entre las empresas privadas que representan la innovación y los organizadores en el sector administrativo. La planificación significa alterar simultáneamente las estructuras existentes y organizar la innovación. Los factores administrativos no son los únicos que hay que considerar, pero tienen un papel especial: la administración tiene como tarea organizar el diálogo entre los técnicos planificadores, las autoridades políticas, los grupos sociales y económicos, a fin de que todos puedan participar efectivamente en el proceso global de planificación. También corresponde a la administración comparar los objetivos con las posibilidades que existen para lograrlos, y, con el objetivo a la vista, tomar las medidas necesarias, basándose en un uso racional de los recursos.

48. A fin de que se tengan en cuenta estos factores administrativos específicos, parecería que en los estudios comparados y nacionales más detenidos habría que usar el método analítico sugerido en este estudio:

a) Estableciendo las funciones que debe cumplir la administración en la planificación, considerando cada una de tales funciones en relación con las tareas globales que incumben a la administración e identificando los requerimientos que comporten un conflicto, en la medida en que haya que tenerlos en cuenta;

b) Considerando las estructuras administrativas en toda su diversidad. Cada tipo de estructura tiende a favorecer la función particular de que se trate (en los casos en que se establezca un nuevo organismo) o sus relaciones con las tareas globales de la administración (en los casos en que se confía una nueva tarea a un departamento ya existente); y

/c) Encarando

c) Encarando procedimientos administrativos a fin de analizar el proceso de jure en virtud del cual se toman las decisiones y se mantiene la comunicación entre las autoridades administrativas, las autoridades políticas y los grupos económicos y sociales.

49. Una mayor comprensión de los factores administrativos que intervienen en la planificación sería de interés no sólo desde el punto de vista de la ciencia administrativa, sino también por establecer un vínculo más estrecho entre la teoría y la práctica en la planificación, lo que ayuda a clarificar las opciones políticas que forman la base de toda política de desarrollo.

## B. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PLANIFICACION SOCIAL

### INTRODUCCION

1. Todos los Estados modernos tienen una política social encaminada a garantizar el bienestar del individuo y de los grupos que forman la sociedad. En general se reconoce que las necesidades humanas no se pueden satisfacer plenamente mediante el libre juego de la oferta y la demanda. Algunas de las necesidades sociales básicas se especifican en la Declaración Universal de Derechos Humanos, por ejemplo el derecho a trabajar (artículos 4, 23 y 24), a la educación (artículo 26), a la salud (artículo 25), etc. En las constituciones de la mayor parte de los estados estos derechos se definen más precisamente y con mayor detalle.
2. Todos los programas sociales tienen como rasgo común el objetivo de aliviar las desigualdades más evidentes, concentrándose especialmente en los individuos o grupos menos privilegiados. En la medida en que estas diversas actividades no tienen simplemente por objeto hacer frente a situaciones de emergencia o satisfacer las necesidades inmediatas, sino que forman parte de programas de largo plazo encaminados a satisfacer todas las necesidades con los recursos materiales humanos con que se cuenta o se espera contar, la planificación social existe. Esto corresponde a la extensión gradual que ocurrió en los diversos campos de la acción social, como la educación, el empleo, la salud pública, la vivienda, el desarrollo de la comunidad, etc., ajustándolos a conceptos modernos y relacionándolos con los objetivos de la planificación social y económica amplia.
3. En todas estas esferas de actividad, la amplificación de los conceptos de acción social ha permitido definir más claramente las necesidades que se deben satisfacer, medir su alcance e indicar la imposibilidad de satisfacerlas en el futuro inmediato. Por lo tanto, se ha intentado establecer órdenes de prioridad y evaluar los requerimientos que hay que llenar para lograr los objetivos sociales que se desean en el largo plazo.

4. La planificación social abarca un aspecto mucho mayor y más complejo que la planificación económica. En esta última, el individuo entra en el cuadro sólo como consumidor, productor o inversionista. Estos mecanismos abstractos no tienen en cuenta la complejidad de los fenómenos humano, y la teoría económica no explica, ni siquiera aproximadamente, el fenómeno del crecimiento económico.

5. Los objetivos económicos de la planificación deben complementarse, por lo tanto, con objetivos sociales, que son no menos necesarios para el desarrollo armonioso de la sociedad humana, aunque sean más difícil de clasificar y definir. Sin embargo, los conocimientos teóricos no han avanzado tanto, y no hay una pauta satisfactoria que permita medir la proporción ideal de recursos nacionales que se deben adjudicar a las diversas formas de acción social. El método de "costos y beneficios" que se usa para evaluar la conveniencia de trabajos infraestructurales como caminos, diques y puertos, aplicados a programas sociales, no permiten medir, por ejemplo, las ventajas indirectas que resultan de un mejoramiento de la salud.

6. Si los "costos de oportunidad" de los programas sociales se evaluaran mediante la medición de su costo en términos de los usos económicos a que se renuncia en su favor, esta definición negativa excluiría los objetivos positivos que se persiguen con las actividades sociales.

7. Con la información de que ahora se dispone, tampoco es posible, hallar una unidad estándar de medición para expresar los diversos programas sociales en una forma integrada. En tanto que cada programa se puede expresar separadamente en términos de demandas mínimas, estas normas no se pueden expresar en términos la una de la otra, y no es posible sopesarlas en relación unas con otras.

8. Aun dentro de los programas sociales perduran los problemas de selección que son difíciles de resolver. ¿La principal preocupación debe ser eliminar las desigualdades más evidentes o usar los recursos disponibles en la forma más eficiente posible?



9. Una norma óptima, similar a la usada en la planificación económica, serviría más comúnmente para agravar las desigualdades existentes. Todo programa social se basa en una serie de objetivos diferentes, pues parece imposible expresarlos en términos de un objetivo único.

10. La planificación social y la planificación económica difieren en su duración. La mayoría de los planes económicos se preparan para períodos que oscilan entre los cuatro y los siete años (es decir, los planes de mediano plazo). Los programas sociales por lo general se preparan con miras a 10, 15 o 20 años. Hay una razón práctica para esta diferencia, a saber, que los objetivos sociales no se pueden alcanzar satisfactoriamente salvo después de un plazo muy largo, en vista de la enorme diferencia entre la situación existente y la deseable. Hay también razones técnicas para esta diferencia, debido a que se tarda más en cambiar a los hombres que en cambiar a las cosas. Si bien rara vez se tarda más de cuatro o cinco años entre la decisión de construir una empresa industrial y su entrada en operación, la educación de un ingeniero o un médico requiere de 16 a 20 años. La planificación social requiere un horizonte de largo plazo, por el alcance de sus objetivos, el tiempo requerido para ponerlo en vigor y la relación recíproca entre los diversos programas.

11. Tendría que ser posible que las diferencias observadas entre la planificación social y económica se puedan vencer en la práctica, porque estos métodos de planificación tienen por lo menos un rasgo vital en común: ambos requieren recursos humanos y financieros. Como los recursos materiales y humanos son limitados, su asignación debe considerarse como un todo. Este concepto de planificación global es aceptado ahora en forma general y está estrechamente vinculado al reconocimiento del hecho que no se puede separar el desarrollo social del económico.

12. La integración de la planificación social y económica se puede concebir de varias maneras. El enfoque más evidente y urgente es el del costo. Todo programa social se puede expresar en cifras y las diversas fases de su aplicación se pueden calcular distinguiendo entre la inversión anual y los créditos de operación. Aun en el caso de un plan de veinte años para la educación, es fácil evaluar el presupuesto de capital y los gastos corrientes necesarios dentro de un plan económico de cinco años.

13. Si los programas sociales han de ser aplicados eficazmente, es esencial que la estimación financiera global de largo plazo de los mismos se complemente con estimaciones de medio plazo que coincidan con la duración del plan económico y estén expresadas en la misma forma que los demás programas de inversión. Este es un requerimiento preliminar que permitirá a la masa de programas incluidos en el término general de planificación social compararse con el total nacional de recursos disponibles para la inversión y, dentro de ese total, con la masa de los llamados inversiones productivas. De la misma manera, el costo anual de operación correspondiente al año final del plan económico puede compararse con los cálculos presupuestarios en su totalidad. Como los costos de inversión y operacionales de los programas sociales superan por lo general las posibilidades económicas, necesitan ser sometidos a arbitraje y los planes deben revisarse en consecuencia.

14. Desde el punto de vista administrativo, los procedimientos usados para la integración de la planificación económica y social desde el punto de vista de los costos debe arreglarse para que pueda haber arbitraje, primero en el plano administrativo y luego en el político, antes que se prepare el proyecto definitivo del plan global. Esto es un requerimiento mínimo si se quiere que el plan se considere un plan de desarrollo económico y social. Puede uno preguntarse si este procedimiento de arbitraje, que ocurre cuando los programas sociales y el plan económico ya han sido preparados en detalle, no debiera ir precedido de una asignación preliminar de los recursos disponibles entre los diversos programas sociales. Esta asignación indicativa de los créditos facilitaría el arbitraje y la revisión subsiguiente de los programas.

15. Como ya se señaló, la asignación de recursos, según una comparación de los distintos programas sociales y del plan económico, no se puede todavía basar en consideraciones teóricas. A falta de criterio nacional, por lo general se recurre a la experiencia de otros países.

16. También se usa un método más resumido, por el cual el porcentaje del ingreso nacional que se dedica a la educación (o a la higiene, o a la vivienda) por los países más adelantados se considera el límite máximo de los esfuerzos de los países en desarrollo. Este método, basado en la comparación internacional, se funda en la hipótesis implícita de que el desarrollo de todo país sigue una pauta similar y que los países más adelantados constituyen un modelo ideal.

17. Esta integración de la planificación social y la económica en el aspecto financiero puede complementarse en forma útil en la esfera de la distribución de la fuerza de trabajo. Los obreros capacitados son tan escasos como el capital, y su escasez, tanto cualitativa como cuantitativa, se considera cada vez más como un factor que limita el desarrollo. Todos los programas sociales requieren personal capacitado, y las necesidades globales de fuerza de trabajo exceden las posibilidades operacionales de algunos sistemas educacionales.

18. Además, la planificación económica no se puede limitar a la inversión material: debe contarse con una fuerza de trabajo capacitada para ponerla en ejecución. Por lo tanto, las necesidades de fuerza de trabajo en el plazo mediano y en el largo deben evaluarse dentro del marco de la planificación integrada.

19. Es posible comparar las necesidades globales de personal para los diferentes programas económicos y sociales con los diferentes niveles de capacitación requerida y con los servicios de capacitación que el sistema educacional puede dar, y que comprende no sólo la educación de los niños en las escuelas sino también los distintos tipos de enseñanza vocacional, la enseñanza de adultos y otros aspectos de la enseñanza. Desde el punto de vista administrativo, esta integración debe asegurarse con procedimientos que permitan coordinar los distintos programas sociales y económicos, a fin de que:

- a) Las necesidades de personal, cuantitativas y cualitativas, se expresan en términos comparables para todos los campos de la actividad;
- b) Esas necesidades se reflejan en los programas de capacitación;
- c) Esos programas se incluyen en el plan de educación.

Estas dos formas de integrar la planificación social y económica tienden a asegurar la compatibilidad de los diversos objetivos desde el punto de vista de capital y humano. Los métodos usados se derivan del concepto de desarrollo social y económico equilibrado. Debe admitirse que el concepto de desarrollo equilibrado no es muy satisfactorio, porque no se funda en un criterio racional único para determinar las prioridades y las opciones.

/1. Opción

1. Opción de maquinaria administrativa para la planificación social

20. En los casos en que exista un órgano gubernamental responsable de la planificación económica, podría ser preferible darle la responsabilidad paralela de la planificación social; esto garantizaría que los objetivos sociales no se pasan por alto en el plan de desarrollo. Sin embargo, podría sostenerse también que los ministerios especializados encargados de los diversos tipos de acción social (los ministerios de salud, educación, trabajo, vivienda, etc.) son más indicados para preparar programas cuya ejecución correrá también por su cuenta.

21. La elección entre esas dos soluciones depende de gran número de factores, como tradiciones administrativas, el alcance de la planificación, la disponibilidad de personal capacitado, etc., y por lo tanto es difícil generalizar. Los problemas esenciales son:

a) Asegurar que la participación de los ministerios especializados en la preparación de programas sociales se coordine con el plan de desarrollo.

b) Asegurar que los programas sociales se coordinen con el plan general de desarrollo.

Según la opción que se haga, uno de estos dos aspectos tenderá a ser favorecido. En consecuencia, se tendrán que tomar medidas para equilibrar estas tendencias. Cuando se considera por ejemplo un plan de educación confiado a un ministerio de educación, debe prestarse especial atención a la maquinaria proyectada para establecer el alcance con el órgano central de planificación. Para tal enlace, deben tenerse en cuenta constantemente los siguientes factores:

a) Concordancia de los objetivos generales del plan de educación con los del plan de desarrollo;

b) Indicación general de las asignaciones de inversión que se pueden hacer para la educación y, de ser necesario, las estimaciones operacionales para el año último del plan;

c) Indicación de la forma en que se deben formular los pronósticos y proyectos para que se los pueda incluir fácilmente en el plan de desarrollo;

d) Indicación del límite de tiempo dentro del cual se debe presentar al órgano central de planificación el plan de educación;

/e) Procedimiento

e) Procedimiento de arbitraje entre el plan de educación y los demás programas sociales y económicos, tanto al nivel administrativo como al político.

22. En los casos en que el plan de educación es preparado por el órgano central de planificación, por el contrario, habrá que concentrarse sobre todo en las condiciones de participación del Ministerio de Educación en cada fase de preparación. Es necesario contar con la participación efectiva de dicho ministerio:

- a) Cuando los objetivos básicos del plan de educación se están elaborando;
- b) Durante el establecimiento de los objetivos detallados;
- c) En los casos de arbitraje entre el plan de educación y otros programas;
- d) Cuando se hacen los ajustes finales.

23. La responsabilidad de las tareas de planificación social debe estar en manos de una (o varias) secciones del órgano central de planificación, que puede establecer cierta cantidad de comités de expertos con participación apropiada de los ministerios interesados. En la mayoría de los países, sin embargo, se han establecido oficinas de planificación dentro de los ministerios sociales y todavía se están preparando programas sociales separados en cada una de ellas, con muy poca coordinación. Para que tal coordinación sea efectiva, sería útil prestar más atención a los problemas administrativos creados por los planes sociales en cada etapa de su formulación.

## 2. La preparación de los planes

24. Los aspectos administrativos de la preparación de programas sociales son iguales que los de la planificación económica. En la fase de preparación, las funciones esenciales de la administración son:

- a) Evaluar las necesidades globales que hay que satisfacer inmediatamente y en el futuro;
- b) Definir los principales objetivos y los criterios para establecer órdenes de prioridad y presentarlos a la aprobación de las autoridades políticas;
- c) Preparar pronósticos detallados de los recursos materiales que se usarán y del número de personas capacitadas que se requieren;

/d) Prever

d) Prever dispositivos para que haya el arbitraje necesario a los niveles administrativo y político.

Estos diversos aspectos se considerarán por turno, destacándose aquéllos que se refieren específicamente a la planificación social.

#### Evaluación de las necesidades

25. El primer paso que hay que dar en la planificación es hacer un análisis crítico de la situación existente. La mayor parte de las divisiones administrativas o ministerios encargados de los diversos tipos de acción social llevan información y estadísticas al día en materia de higiene, educación, vivienda, etc. Sin embargo, esta información no siempre satisface los requisitos de planificación y, aun cuando lo hace, no siempre está presentada en una forma que permita usarla directamente. La mayor parte de las estadísticas de los servicios sociales de los gobiernos no incluyen las actividades de las organizaciones privadas, que tienen considerable significación en sectores tales como la educación, la higiene o la vivienda. Además, los datos disponibles que se obtienen en las cuentas nacionales son limitados y están dispersos, lo que hace difícil calcular costos totales y unitarios. Los métodos de pronóstico tienen sus requisitos especiales. Los datos que se usan deben ser completos, y las estadísticas parciales deben completarse antes de poder usárselos como base de proyecciones hacia el futuro.

26. Desde el punto de vista administrativo, estos requerimientos técnicos dan origen a muchos problemas. Es necesario calcular la cantidad de información que será esencial para decidir cómo se delegará la responsabilidad con respecto a la documentación, y organizar la difusión de la información.

#### a) Cálculo de la cantidad de información esencial

27. Los expertos de planificación naturalmente exigen una masa de información estadística que no siempre existe. Por lo tanto, la administración debe hacer una selección, teniendo en cuenta el techo presupuestal a que está sujeta la recopilación y explotación de los datos y al número de personal estadístico calificado. Deben estimar cual será el mínimo de información esencial para el tipo de planificación de que se trate. Tal información sería suficiente, cuantitativa y cualitativamente, para arrojar luz sobre la acción requerida. Otro aspecto se refiere a la clasificación

/de la

de la información según la índole de las operaciones necesarias. Los estudios de opinión pública muchas veces permiten obtener información satisfactoria sobre puntos concretos, y para otros tipos de problemas pueden ser necesarios estudios en profundidad. Estos problemas son de especial importancia para la planificación social, que requiere datos más detallados que la planificación económica.

b) Distribución de la responsabilidad

28. Una vez determinadas las nuevas tareas que hay que realizar, surge el problema familiar de elegir la maquinaria adecuada, es decir, si se debe establecer un nuevo órgano, o si se debe confiar la nueva tarea a un servicio que ya existe. En la práctica hay varias soluciones intermedias entre estos dos extremos.

29. Toda nueva unidad administrativa que se establezca para ocuparse de la información estadística debe estar adscripta:

- i) Al órgano que usa esa información, es decir, el órgano encargado de planificar, en cuyo caso es más fácil dar la orientación indicada a la recopilación y al análisis de los datos, a la luz de las necesidades de planificación; o
- ii) A las oficinas de planificación establecidas en los diversos ministerios especiales. Si bien éstos están en mejor situación para recopilar e interpretar los datos que recojen para sus fines cotidianos, surgen problemas de coordinación cuando se plantean cuestiones de interés para varios ministerios.

30. Otros países prefieren hacer uso de los servicios estadísticos que ya existen en los diversos ministerios especializados. Esto ayuda a evitar la duplicación, pero dificulta la obtención oportuna de nueva información requerida para la preparación de planes, pues estos servicios ya tienen su propio programa y sus hábitos de documentación, que no siempre se modifican fácilmente. A veces se prefiere confiar toda la responsabilidad de la información, respecto tanto a la administración como a la planificación, a una división central de estadística. Esta estructura tiene las ventajas obvias de la centralización, es decir, un uso más racional del personal, el equipo mecánico, etc. Sin embargo, no se puede impedir que los diversos

/ministerios recopilen

ministerios recopilen y usen los datos que tienen que ver directamente con sus actividades; por lo tanto, nunca se puede evitar completamente la duplicación.

31. Una consideración básica es si las estadísticas sociales se deben confiar a la administración o si deben darse a establecimientos de investigación autónomos o semiautónomos, como universidades o institutos de investigación. A primera vista, la segunda solución parece preferible, pues tales estudios entran en la categoría de investigación. Sin embargo, en muchos países, la propia administración tiende a desarrollar los estudios necesarios para la planificación social, porque el sistema de estudios por contratos no se permite por lo general, o el enlace con las universidades es insatisfactorio, o las instituciones universitarias no están organizadas para hacer investigaciones.

32. Los estudios preliminares a la planificación social constituyen un campo en el que la asistencia técnica internacional muchas veces desempeña un papel importante. La Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han estado facilitando los servicios de expertos y haciendo estudios en sus respectivos campos de especialización. En algunos casos, los organismos especializados han iniciado estudios regionales para dar un cuadro general del desarrollo social para todos los países de un continente particular.

33. Debe también observarse la función de la ayuda externa como estímulo de los estudios nacionales que facilitan la preparación subsiguiente de programas sociales en los países en desarrollo. Tales estudios son todavía muy escasos en la esfera de la planificación social, si bien la preparación de un creciente número de programas sociales está sacando a relucir nuevas necesidades. Hay también poca conciencia al nivel político de la importancia de las estadísticas y de los estudios relativos a la planificación social.

c) La circulación de información

34. No basta con escoger la maquinaria más adecuada para recopilar la información necesaria para la planificación social. También hay que hacer un esfuerzo para organizar el procedimiento que permitirá su disseminación. Esta es una tarea de instigación y coordinación, que tendrá por objeto

/usar todas



usar todas las fuentes existentes de información al máximo. Naturalmente, la principal responsabilidad compete al órgano central de planificación, sea o no el encargado de recopilar y utilizar los propios datos estadísticos. Lo que hace tanto más necesaria tal cosa es que la administración de las actividades sociales está repartida por distintos ministerios, cada uno de los cuales tiene sus propios métodos y tradiciones administrativas. En los casos en que la función de coordinación sea desempeñada por el órgano central de planificación directamente desde la etapa de compilación de los datos, ello facilita la cooperación interministerial en las etapas subsiguientes del proceso de planificación. En varios países, el órgano central de planificación da a los distintos ministerios instrucciones muy precisas sobre los métodos que hay que usar en la recopilación y presentación de los datos estadísticos y financieros.

35. Un estudio de los países en desarrollo indica que en la mayoría de ellos la información que existe es insuficiente desde el punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo, que los planificadores tienen dificultad para obtener la información, y que las actividades de los diversos servicios estadísticos están mal coordinados.

#### Definición de los objetivos básicos

36. En los programas sociales no hay un criterio sencillo, que sea análogo al de la tasa general de crecimiento del producto nacional en el campo económico. No basta con que las autoridades políticas enumeren como metas de prioridad todas las que consideran deseables, porque la limitación de los recursos hace que sea imposible cumplirlos todos, aun en el período largo. Al indicar las alternativas escogidas, por lo tanto, la administración debe presentar por lo menos las estimaciones financieras de los programas sociales y una indicación aproximada de los objetivos mínimos que podrán alcanzarse al final del período planificado. Las evaluaciones generales de este tipo por lo general se hacen usando modelos simplificados basados en normas cuantitativas.

37. Los órganos administrativos que preparan estos proyectos preliminares generalmente son los mismos que los que tienen por función preparar los programas detallados. Sin embargo, como la integración de los programas sociales en el plan económico generalmente se hace a través de la distribución de los créditos de inversión en su totalidad, es mejor confiar la

/preparación del

preparación del primer proyecto financiero al órgano central de planificación. Los ministerios que luego se designen para preparar los diversos programas sociales estarían entonces en mejores condiciones para conocer los límites financieros de sus proyectos, hecho que les permitiría estimar los objetivos mínimos y sus varias combinaciones posibles.

38. La importancia de esta etapa preliminar en la preparación de los programas detallados realizada dentro del marco de una maquinaria y procedimientos administrativos es evidente. Asegurar la compatibilidad de las metas globales presupone una comparación general de recursos y objetivos y una sincronización de toda esta etapa desde el principio. También presupone el examen de este proyecto preliminar por el gobierno en su totalidad, y no separadamente por cada uno de los ministros encargados de un programa social particular. Así ocurre no sólo porque todo programa social supone medidas por parte de varios ministerios, sino también porque se obtiene de ese modo un mínimo de cohesión entre los objetivos declarados. El arbitraje subsiguiente entre los diversos programas ya no supondría una modificación completa, sino sólo ajustes que llevarían menos tiempo. Esta etapa, con todo, muchas veces se omite en la práctica. En los casos en que un plan consiste simplemente en compilar una lista de programas prioritarios, basta con que el gobierno decida la asignación financiera que se hará para programas sociales, y éste es el procedimiento más habitual. Este procedimiento puramente financiero tiene la desventaja de que en él no se logra destacar las consecuencias de largo plazo de los objetivos económicos y sociales globales del plan. La proporción asignada a los programas sociales se decide a la luz de las posibilidades, pero no en términos de objetivos cuantitativos y cualitativos.

39. En los casos en que un gobierno no haya decidido ningún plan de prioridades, la tarea de la preparación es más compleja y más delicada. Los planificadores deben preparar varios programas detallados basados en diferentes opciones, o deben hacer una opción política. En tales casos, generalmente el plan no sobrevive los primeros obstáculos a su ejecución, pues las autoridades no se consideran obligadas por una opción que otros han hecho.

40. El concepto general que surge en relación con esta etapa preliminar es que el proceso de preparar los programas sociales debe ir precedida por la preparación de dispositivos que permitan la toma de decisiones políticas en relación con las principales opciones. Por lo menos tiene que haber una distribución provisional de los recursos disponibles para los programas sociales. Tales directivas políticas establecen criterios de selección que facilitan la preparación de programas sociales más detallados que expresan la política general de desarrollo en términos de objetivos realistas y garantizan un mínimo de cohesión entre los diversos programas, de modo que su integración en el plan general de desarrollo se torna más fácil.

La preparación de programas sociales detallados

41. Las responsabilidades administrativas en la etapa de preparación son las siguientes:

- i) Definir las tareas que se han de desarrollar;
- ii) Elegir la maquinaria administrativa adecuada;
- iii) Asegurar la operación de los órganos administrativos de que se trate, y su coordinación.

a) Los problemas administrativos que hay que resolver en la etapa de preparación

42. La preparación de programas sociales es esencialmente una tarea técnica que debe correr por cuenta de especialistas. La eficiencia con que es llevada a cabo depende también de su organización. Los planificadores deben tener a su disposición los datos básicos necesarios, y deben estar informados de los órdenes de prioridad que se han fijado, y de los créditos indicativos previstos para el programa social que les toca preparar. Deben además recibir instrucciones sobre la forma en que deben presentar sus conclusiones y programas, y la fecha en que deben terminar su cometido. Además, debe conseguirse la participación del número más grande posible de las diversas divisiones administrativas y grupos interesados en la preparación de cada uno de los programas sociales. Esto es esencialmente necesario porque es más difícil, en el caso de los programas sociales, establecer un equilibrio entre los recursos y las necesidades. Por lo tanto, hay que estudiar con especial cuidado todas las posibilidades.

43. Puede verse que hay que atender cuidadosamente a todas las posibilidades de sustitución, y esto no lo pueden hacer los expertos de planificación

por sí solos. Los programas sociales dependen también de la participación de los órganos privados. Su participación, sea voluntaria o no, no sólo puede ser valiosa en la fase de preparación del programa sino que también puede facilitar su ejecución subsiguiente. La administración tiene la tarea de lograr su participación en comités o grupos de trabajo. La administración debe también expresar en forma fácil de entender los pronósticos de los planificadores, que muchas veces se basan en cálculos complicados. Debe darse especial importancia a las limitaciones de estos pronósticos, debido a la inexactitud de los datos básicos o a las incertidumbres que entrañan necesariamente toda proyección de largo plazo. La participación de no especialistas en la planificación puede ser verdaderamente valiosa y efectiva sólo en los casos en que las hipótesis en que se basan los pronósticos están claramente explicadas.

44. En la última etapa de preparación, deben establecerse procedimientos para el arbitraje entre los diversos programas sociales y entre los programas sociales y los económicos, y deben hacerse los ajustes necesarios.

b) Elección de la maquinaria administrativa apropiada para la preparación de objetivos detallados de los programas sociales

45. Esta elección está en parte determinada por las formas orgánicas de la planificación económica. En los casos en que la preparación del plan se confía a un órgano central, ese órgano muchas veces recibe el encargo de preparar los programas sociales. Sin embargo, se puede considerar que los ministerios pertinentes están en mejores condiciones para evaluar las necesidades cuantitativas y cualitativas, para preparar los programas de largo plazo que luego tendrán que ejecutar y para apreciar los problemas que entran en juego al ejecutarlos.

46. En muchos países, los ministerios especializados han establecido unidades administrativas permanentes encargadas de la planificación. En tales casos, todo descuido de los deberes de la planificación se evitan; no ocurriría lo mismo si se confiase esas tareas a las divisiones encargadas de la administración de los asuntos corrientes. Sin embargo, en varios países se tiene la opinión que la participación de las diversas divisiones del ministerio se asegura más eficazmente cuando ellas mismas preparan el plan, y creen que la preparación del plan es una función temporaria que no justifica el establecimiento de un servicio permanente.

47. No parece haber un principio general en el sentido que la preparación de programas sociales deba confiarse ya sea al órgano central de planificación, ya sea a los ministerios especializados competentes. Sea cual fuere el órgano que se ocupe de preparar los distintos programas sociales, el problema administrativo más difícil a que tienen que hacer frente será organizar la operación eficiente del proceso de preparación.

c) El proceso de preparación

48. Hay que encontrar el punto de equilibrio entre dos consideraciones, a saber, la más amplia participación posible de los servicios y grupos de que se trate, y la eficiencia de la labor que se prepara. El sistema de comités en sus diversas formas es el método que más se usa en los países que tienen una base administrativa adecuada y un número suficiente de personal capaz de aportar una contribución útil a la preparación de programas para los cuales se requiere competencia especial. Este procedimiento, sin embargo, es muchas veces demasiado engorroso, porque requiere frecuentemente la convocación de gran número de participantes, la coordinación de los trabajos de varios subcomités, personal de secretaría para las reuniones y preparación de las actas de las reuniones.

49. Como no siempre se dan todas estas condiciones, es mejor adoptar procedimientos menos complejos y mejor adaptados a la escasez de personal capacitado que pueda preparar los planes, en otros países. Una oficina de planificación o un grupo de trabajo temporario puede conseguir la participación de las partes interesadas pidiéndoles que den su asesoramiento cuando se lo considere útil. Sin embargo, este procedimiento de participación es irregular y consiste más en cambiar información que en debatir y discutir problemas.

50. Hasta ahora, la principal preocupación ha consistido en desarrollar la labor de preparación con rapidez y eficiencia, y la mayor parte de los programas sociales son la labor de un pequeño grupo de expertos que desarrollan sus labores sin contacto externo continuo. Esta es también una de las razones de los siguientes defectos:

a) Programas sociales parciales preparados sin enlace entre los expertos y las partes externas.

b) Programas sociales preparados por planificadores individuales que se basan en métodos demasiado rígidos, en los que la situación real se proyecta hacia el futuro, y en que no se tienen en cuenta todas las posibilidades de corrección y sustitución adecuadas.

51. El procedimiento de discusión supone factores de organización que difieren según cual sea el mecanismo administrativo elegido para los fines de la preparación. Si bien en un comité no falta participación, la eficacia de la labor depende de las cualidades personales del presidente y las condiciones del relator y de las secretarías. En los casos en que los programas sociales son preparados por el órgano central de planificación, el problema esencial es lograr la participación continua de los funcionarios principales de los ministerios interesados. Cuando los ministros especializados se ocupan de esta responsabilidad, hay que tratar sobre todo de obtener la participación de los demás ministerios que entran en juego, sea directamente o de otra manera, en ciertos aspectos del programa, y del órgano central de planificación, que debe mantener constante enlace con los demás programas.

52. El proceso de aprobación final de los programas sociales es también de gran importancia. Sea cual fuere el procedimiento usado, la aprobación política (por el ministro, una comisión gubernamental, o el parlamento) debe realizarse primero al nivel administrativo mediante una comparación de todos los diferentes programas sociales entre sí y con el plan general de desarrollo. Esto supone procedimientos de arbitraje en que se analizan las metas generales en relación con los recursos generales. Esto es esencial si se quiere presentar un cuadro coherente a los dirigentes políticos que les permita adoptar programas sociales detallados a la luz de las posibilidades económicas.

53. Al nivel gubernamental, el procedimiento de aprobación final puede adoptar varias formas. Generalmente, el ministro competente aprueba el programa social preparado por sus servicios.

54. La forma legal que reviste la aprobación de los programas sociales tiene gran importancia, pues de ello depende que tenga o no fuerza de ley. Hay que tener cuidado de no saltar a la conclusión de que un plan que no se promulga en forma de documento con fuerza de ley no tendrá efecto en la práctica. Si bien así puede ocurrir en el futuro inmediato, el hecho que exista un plan y que haya sido preparado por funcionarios del gobierno, que haya habido cooperación entre los funcionarios de distintos servicios y ministerios y que se haya consultado a los representantes de instituciones reconocidas crea una nueva situación que puede tener consecuencias a largo plazo. La reflexión sobre las consecuencias futuras de los datos de hoy puede alterar el comportamiento y sugerir reformas.

### 3. La ejecución de programas sociales

55. Muchos programas sociales que se han preparado en los últimos años han quedado sin llevar a cabo. La culpa de esto no siempre la han tenido los planificadores y, como se ha hecho notar antes, algunos de estos peligros se pueden evitar si el mecanismo administrativo de la preparación está suficientemente organizado. Sin embargo, hay obstáculos administrativos que entorpecen la ejecución de programas sociales. El más evidente de éstos es el conflicto entre las tareas estáticas de la administración y las nuevas necesidades dinámicas que la ejecución del plan saca a luz. La administración cotidiana de los negocios corrientes naturalmente lleva a la sobreespecialización, el comportamiento burocrático y la lentitud de los trámites, lo que se refleja en una especie de resistencia a los cambios en el procedimiento y actitudes que supone la ejecución de un plan de largo plazo.

56. Estos obstáculos generales pueden resolverse a través de un análisis de los problemas administrativos específicos que supone la ejecución de los programas sociales. Se considerarán por turno los siguientes factores:

a) La aplicación de un programa social puede requerir modificaciones del mecanismo y procedimientos existentes;

b) Su financiamiento debe estar sujeto a procedimientos ordinarios de presupuesto;

c) Su ejecución supone la cooperación de varios departamentos administrativos y organizaciones sociales, tanto en el plano nacional como en el local.

d) Se requiere una nueva actitud hacia el público por parte de la administración;

e) El programa supone una política para la capacitación de los funcionarios administrativos responsables de la ejecución de programas sociales.

#### Pasos administrativos antes de la ejecución

57. Para ejecutar un programa y desplazarse hacia la fase de los proyectos individuales, las inversiones incluidas en el plan deben asignarse primero sobre una base geográfica. La división del plan por regiones es especialmente importante en el caso de los programas sociales, porque el alivio de las desigualdades entre regiones es uno de los objetivos principales que se persiguen.

58. Una vez definidos los criterios de selección en el plan general de desarrollo o en los programas sociales sectoriales, se los debe aplicar con carácter regional. Sin embargo, como norma general, los planes definen objetivos nacionales, y corresponde a los ministerios técnicos competentes hacer esta distribución geográfica. Surgen entonces dos tipos de dificultades. Primero, el deseo demasiado vehemente de usar los recursos disponibles en la forma más efectiva posible puede implicar el riesgo de un desequilibrio regional al beneficiar a las zonas que están desarrollándose más rápidamente que otras; además, las administraciones tienden naturalmente a asignar las inversiones teniendo en cuenta los créditos operacionales existentes, es decir, las necesidades actuales o pasadas de cada región, más bien que las necesidades de su futuro desarrollo.

59. Estos peligros se pueden atenuar si los departamentos administrativos se asocian estrechamente con la preparación de programas, porque entonces habrán tenido la oportunidad de expresar sus puntos de vista y de modificar sus actitudes durante los debates sobre las metas generales que se deben alcanzar. En todo caso, la asignación de inversiones sociales al nivel regional y local es una tarea administrativa que se debe definir y organizar específicamente. Conviene que la oficina central de planificación participe, así como los representantes de otros ministerios que tienen interés indirecto en el plan.

60. Antes que las reformas previstas en el plan, o que son consecuencia de él, se puedan llevar a cabo, conviene iniciar experimentos pilotos para que se puedan definir más claramente las consecuencias administrativas de un determinado experimento. Este procedimiento tiene varias ventajas: significa que se pueden concentrar recursos limitados y personal limitado en una zona particular; además será más fácil verificar los resultados. Con todo, muchas veces se han destacado las desventajas de tal procedimiento, porque no siempre se tiene en cuenta las posibilidades reales al nivel nacional, y los medios excesivos que se usan en tales casos no permiten extraer conclusiones válidas de los resultados obtenidos. En estos casos, la función de la administración es asegurar que las condiciones del proyecto

/piloto tengan



piloto tengan significación general, es decir, que sean suficientemente favorables para que se puedan esperar resultados positivos, y que los medios empleados se apeguen suficientemente a la realidad para que el proyecto pueda aplicarse en mucho mayor escala.

61. Cuando se incluye en el plan un nuevo tipo de procedimiento, puede ser necesario crear un nuevo mecanismo administrativo y establecer una categoría nueva para el personal que se ocupará de esta tarea. La decisión de formar nuevas unidades o nuevos reglamentos tiene por objeto asegurar que haya un mecanismo administrativo y que se cuente con un personal enteramente dedicado a tareas de desarrollo. Sin embargo, esto plantea problemas delicados de coordinación con los departamentos administrativos existentes, y supone una nueva distribución de las tareas y la uniformación de los reglamentos que afectan al personal.

62. Por último, como requisito previo a la ejecución de los programas sociales está la preparación de un plan de capacitación del personal. El objeto es capacitar personal a un ritmo que esté a tono con la aplicación de los distintos proyectos del plan. Hay tres tipos de programas de capacitación: capacitación previa al servicio (escuela) hasta un nivel más o menos especificado; capacitación adicional para personal que ya está en servicio, en forma de cursos de tiempo a los que el personal se dedica totalmente o parcialmente; capacitación en el servicio sin interrupción de la actividad profesional del personal. Los programas de capacitación muchas veces prevén los tres métodos en distintas proporciones. En todos los casos debe hacerse una decisión entre el uso inmediato de los recursos humanos disponibles y la capacitación para el uso futuro. Así como la planificación económica supone una división de los recursos materiales entre el consumo y la inversión, así también el personal que se sustrae a la actividad con fines de capacitación (sean para enseñar o aprender) suponen una expansión posterior.

63. Hay desde luego límites al número de nuevos funcionarios civiles que un estado puede tener. Una administración puede verse obligada a renunciar a parte de su personal por el momento a fin de que concurren a cursos de repaso, y puede no desear renunciar a sus mejores funcionarios, pues éstos son los más esenciales para el funcionamiento eficiente de los departamentos en que trabajan.

a) La capacitación dentro del servicio, que es la menos costosa, muchas veces no es suficiente, y es difícil organizarla para los funcionarios que trabajan en zonas aisladas.

b) Los cursos en el extranjero son caros y a veces apenas tienen una relación con las condiciones que existen en el país.

c) El contenido de estos tipos de capacitación para nuevas tareas es difícil de definir; es difícil saber lo que hay que enseñar y cómo debe enseñárselo.

64. En varios países se está intentando contratar personal no capacitado en las zonas en que deberán trabajar, con el objeto de capacitarlo. Sin embargo, en algunos países nuevos se evita esto por la renuencia a fortalecer prejuicios locales que hacen más lento el proceso de unificación nacional. Además, se está prestando creciente atención a la capacitación de auxiliares voluntarios no pagados y funcionarios de organizaciones voluntarias, cuya cooperación es esencial para la ejecución de programas sociales.

65. Se da también importancia a la necesidad de familiarizar al público con la significación general de un programa social en gran escala, a fin de que puedan apreciar las metas de tal programa, las ventajas que hay que esperar que de él se deriven, y la forma en que su cooperación es importante. A menudo se desarrollan con este motivo campañas nacionales de información, usando la radio, el cine móvil y los grupos polivalentes. Además, la red escolar puede usarse también para reforzar campañas sanitarias y para difundir conocimientos de técnicas agrícolas.

66. Hay que admitir con todo que los esfuerzos hechos en este sentido distan mucho de ser suficientes. En muchos países se han introducido en los programas escolares lecciones sobre higiene, nutrición y agricultura, que a menudo se vinculan con las medidas previstas en el plan. Sin embargo, esto constituye por lo general una adición al programa existente, más bien que una nueva orientación de la educación a la luz de los objetivos del plan.

Requerimientos financieros para la ejecución de los programas sociales

67. Cuando los programas sociales se preparan como parte de los planes económicos, no surgen problemas financieros específicos. Sin embargo, cuando parece necesario reducir los créditos, las dificultades financieras por lo general tienen consecuencias más serias en los programas sociales que en los económicos, pues estos últimos gozan de un status prioritario de hecho. Además, los programas sociales requieren mucho personal, y los gastos operacionales que ello supone en un proyecto nuevo es en proporción mayor que para los programas económicos. Como la mayoría de los planes de desarrollo se basan en inversiones solamente, el financiamiento de los costos de personal muchas veces presenta problemas.

68. A veces se puede observar una falta de equilibrio entre las asignaciones para programas sociales y la apertura de créditos para el personal requerido para su operación. Además, la ayuda internacional en forma de donaciones se distingue por la preferencia por el equipo social (para hospitales, instituciones de capacitación, etc.), que facilitan la inclusión de este asunto en los planes de desarrollo. Sin embargo, los costos de operación corren por cuenta del país beneficiario, y cuando la ayuda financiera es insuficiente, el equipo se usa mal.

69. Ya se ha hecho referencia al hecho que los programas sociales son preparados en la mayoría de los casos con independencia de los planes generales de desarrollo. Esto origina dificultades específicas de finanza, porque los procedimientos administrativos normales para la inserción de estos programas en el proyecto de presupuesto anual son raros. Lleva mucho tiempo ajustar las normas estatutarias de la hacienda pública a las necesidades de la planificación, y el financiamiento de los programas sociales requiere nuevas negociaciones presupuestarias todos los años, debido a que el ministerio de hacienda considera los proyectos uno por uno y no todos a la vez.

70. En los casos en que en los programas sociales se estima no sólo la inversión total necesaria para todo el período de planificación, sino también las sumas anuales requeridas, los métodos de financiamiento se determinan en relación con la preparación del presupuesto anual de capital. Sin embargo,

/todo proyecto

todo proyecto está sujeto por lo general a aprobación específica. El método del financiamiento en dos etapas, es decir, la aprobación general seguida de la aprobación detallada, muchas veces lleva a cercenar la asignación hecha a los programas sociales, que por lo general se consideran menos urgente que los planes económicos. Este es uno de los principales obstáculos a su ejecución y hace que parte de la labor de preparación no tenga valor. De hecho, los planificadores sociales tratan de usar los recursos disponibles generales en la forma más racional posible, a fin de cubrir todas las necesidades que requieren satisfacción. Los cortes que se producen en las asignaciones durante la ejecución de un proyecto deben muchas veces aplicarse con precipitación, lo que no permite modificar los objetivos globales. Esto tiene como consecuencia una falta de equilibrio que podría evitarse parcialmente si las asignaciones anuales de equipo entrasen en los programas sociales y corriesen por cuenta de los ministerios encargados de su ejecución, sin tener que iniciar nuevas negociaciones con el ministerio de hacienda.

#### El proceso de ejecución

71. Una vez tomada una decisión acerca de la financiación de los programas sociales y los pasos administrativos preliminares que se deben dar, el programa debe ejecutarse. En esa fase, los problemas con que se tropieza tienen que ver con la distribución de funciones, la organización y los factores humanos. Se examinarán por turno los aspectos de interés para las administraciones central, regional y municipal.

#### a) Ejecución al nivel administrativo central

72. Casi siempre la ejecución corre por cuenta de los ministerios técnicos, y es por esta razón que se atribuye tanta importancia a obtener su participación en la preparación de los proyectos. Sin embargo, el organismo central de planificación sigue cumpliendo la función que le corresponde, sobre todo cuando la ejecución de un programa corre por cuenta de varios ministerios distintos.

73. Como muchas veces se presta mayor atención a la preparación de programas que a la aplicación de los mismos, las dificultades que se producen por la escasez de personal capacitado son evidentes. En los países en que escasean los técnicos, los órganos de planificación y los órganos semificiales

/pueden atraerlos

pueden atraerlos mucho menos fácilmente que los departamentos administrativos tradicionales. Las demoras considerables que muchas veces entorpecen la aplicación de programas sociales se deben en gran parte a falta de personal capacitado en los servicios administrativos encargados de la aplicación. Además, la rápida expansión de los programas sociales supone un aumento en las tareas desarrolladas por los ministerios, cuyos recursos no tienen aumentos proporcionales. Las dificultades de ajuste a que hacen frente los departamentos administrativos muchas veces tienen por resultado la creación de nuevas secciones que se encargan de la ejecución de los programas. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que esto no elimina necesariamente todas las dificultades; las rivalidades con las secciones existentes constituyen un grave peligro, y la confusión respecto de las funciones respectivas de cada sección constituye un problema tan grave como las demoras inherentes a un sistema burocrático. Por lo tanto, las soluciones concretas no deben evaluarse sobre la base de un ideal, sino más bien a la luz de condiciones específicas. En los casos en que la ejecución de los programas sociales pueda ser llevada a cabo por los servicios existentes, hay que darles los medios para ejecutar estas nuevas tareas. Cuando las nuevas tareas sean demasiado especializadas para ser desarrolladas por los servicios existentes, puede convenir la creación de nuevas unidades administrativas. En este caso, sin embargo, hay que hallar una solución al problema de su coordinación con unidades administrativas existentes. La creación de tales órganos nuevos a veces se puede evitar mediante la reorganización de los existentes.

74. También se observa una tendencia creciente a integrar la administración de los programas de largo plazo con funciones más tradicionales. Tal reorganización del mecanismo administrativo en relación con la ejecución del plan supone nuevos esfuerzos para vencer la separación y autonomía de las diversas unidades, aun dentro de un mismo ministerio. Sin embargo, la coordinación entre varios ministerios interesados en la ejecución de un programa social plantea problemas aún más difíciles que raramente se pueden resolver satisfactoriamente. El organismo central de planificación es muchas veces el mejor capacitado para tomar la iniciativa con respecto a tal coordinación, usando los mismos procedimientos que en el proceso de preparación. En algunos

/países se

países se celebran reuniones regulares de comités de expertos para considerar los problemas de ejecución. Esto supone que la tarea de coordinación durante la aplicación de un plan deben confiarse específicamente al órgano de planificación, aunque este órgano no sea responsable de la ejecución del plan en su totalidad.

b) Ejecución al nivel regional

75. En los países en que la administración está centralizada, la mayor parte de los servicios sociales regionales dependen directamente de los ministerios técnicos. Esta estructura vertical es un obstáculo a la coordinación regional de los programas sociales y a la cooperación de los diferentes servicios especializados. En consecuencia, hay una tendencia a confiar la coordinación de los servicios sociales al funcionario gubernamental que representa la autoridad central.

76. Muchas veces convendría cambiar la ubicación geográfica de los servicios correspondientes, tanto para unir los servicios técnicos, o aun un mismo departamento administrativo, perteneciente a un mismo distrito en una misma ciudad - con el fin de mejorar el enlace - cuanto para garantizar que los distritos administrativos coincidan con las zonas de desarrollo homogéneo.

77. Hay una tendencia a que la maquinaria administrativa regional se modifique a los fines de la ejecución del plan, en el sentido que hay una amplia delegación de poderes y una coordinación más amplia entre los servicios. La desconcentración es muy distinta de la descentralización que se hace en beneficio del gobierno regional surgido de elecciones. En todas partes resulta evidente que las facultades de los consejos surgidos de elecciones, de suyo restringidas en materia de administración, lo son aún más con respecto a la planificación - hecho que tiende a disminuir la ayuda que pueden aportar a la aplicación de los programas sociales.

78. En los países en que la administración está descentralizada los problemas son distintos, pues la mayoría de los problemas sociales son de competencia exclusiva de los gobiernos regionales o estatales. Sin embargo, el deseo de controlar y coordinar la ejecución de programas de largo plazo está llevando a los gobiernos centrales a interferir cada vez más en estas esferas. El objeto de uniformar las condiciones sociales en el nivel

/nacional también

nacional también está llevando a una redistribución regional de los recursos en beneficio de las zonas menos privilegiadas, en tanto que el control de la administración de subvenciones federales supone cierta interferencia administrativa.

79. Los programas integrados de desarrollo regional suponen la centralización de la administración de programas sociales y la coordinación de los diversos planes zonales de desarrollo. Es más, la administración regional frecuentemente administra los programas sociales por su cuenta, aunque por lo general confía esta tarea a los servicios existentes.

80. El principal problema relacionado con la iniciación de actividades relacionadas con el desarrollo regional es integrar lo más estrechamente posible las nuevas administraciones regionales - cuya autonomía supone eficiencia - con los servicios sociales existentes, cuya cooperación es esencial.

c) Ejecución al nivel local

81. La ejecución de programas sociales gira principalmente en torno de las unidades administrativas básicas. A este nivel, las operaciones de desarrollo forman un todo y requieren una estrecha cooperación entre los funcionarios administrativos y la activa participación de las autoridades locales y de la población en general. Para satisfacer estas condiciones, la solución ideal sería permitir un máximo de independencia e iniciativa a los funcionarios responsables de aplicar programas, alentar la cooperación entre ellos y coordinar las actividades de la población en general con la orientación general del plan. En realidad, estas condiciones rara vez se pueden alcanzar. Los funcionarios encargados de la ejecución muchas veces no están capacitados para desempeñar funciones amplias.

82. En general, la coordinación de las actividades de los agentes de ejecución está por lo tanto vinculada a un aumento en las condiciones de idoneidad que deben reunir. Es absolutamente necesario que sean capaces de adaptar a situaciones concretas las directivas generales que reciben y no sólo deben estar familiarizados con muchas cosas distintas, sino que deben estar dispuestos a hacer uso de los conocimientos especiales de sus colegas y cooperar con ellos. El desarrollo social, sobre todo al nivel local, no

/se puede

se puede dividir según los deberes de los diversos agentes. Tal acción coordinada supone una nueva forma de relación entre los funcionarios locales, en tanto que las tareas de la administración se basan principalmente en la especialización. La coordinación no ocurre espontáneamente sino que debe organizarse y, en primer lugar, debe definirse la responsabilidad del coordinador.

### Relaciones con el público

83. Aún más importante que la coordinación de la actividad de los funcionarios locales es su cooperación con el público, pues la ejecución de programas sociales depende en última instancia de la participación activa de la gente. Por lo general, una actividad social no llega a ser aceptada mientras no se comprende bien su finalidad, y sólo es eficaz si en ella participa la propia comunidad. La administración tradicional a la que el público está acostumbrado puede contentarse con la situación existente y aceptarla pasivamente. Pero los programas de desarrollo se basan en la adhesión voluntaria, y no en la obligación. En consecuencia, los funcionarios responsables de la ejecución de programas sociales en el orden local deben adoptar una nueva actitud enderezada a explicar y convencer a la población, más bien que a obligarla en una forma autoritaria.

84. Esto supone también una modificación en la actitud pública hacia la administración. Aun cuando se haya vencido su desconfianza, existe el peligro que la gente espere mucho del Estado, y no aporte su propia contribución. La mayor parte de los programas sociales prevén explícitamente la actividad voluntaria del público.

85. La experiencia ha indicado que tal coordinación entre la acción administrativa y la población supone el establecimiento de un nuevo tipo de red de comunicación. A este respecto, hay que mencionar dos principios generales:

a) La administración puede obtener la cooperación activa del pueblo sólo en actividades que el pueblo decide realizar libremente. Los funcionarios encargados de la ejecución de programas sociales deben convencerlos de que tales cambios son factibles y necesarios y originarán un mejoramiento perceptible e inmediato en sus condiciones de vida. Por lo tanto deben trasponer los objetivos generales de estos programas y convertirlos en

/acción que



acción que esté a tono con las necesidades sentidas directamente por la comunidad local. La principal dificultad con que se tropieza en la práctica es la reconciliación de esta necesidad imperativa con la orientación de los programas nacionales, pues las necesidades sentidas no coinciden necesariamente con las necesidades reales o con las prioridades fijadas en el plan.

b) En la ejecución de programas sociales, la administración no puede actuar directamente sobre las masas, sino que su acción debe desarrollarse a través de órganos de "retransmisión". A este respecto, los gobiernos municipales surgidos de elecciones y los jefes tradicionales, por ejemplo, los panchayats en la India y los jefes tradicionales o consejos de ancianos en el Africa, pueden desempeñar un papel importante. Sin embargo, estas instituciones no siempre son susceptibles de absorber innovaciones y en consecuencia pueden ser un obstáculo para el desarrollo. Además, la modernización a veces las ha debilitado, con desmedro de la influencia que sus recomendaciones en favor de cambios podrían tener sobre las masas. En consecuencia, en ciertos países que tienen un sistema político de partido único, se encarga a los comités locales del partido que expliquen e inicien medidas relacionadas con el plan. En otros países, la administración está tratando de alentar a la nueva élite a participar en la ejecución de programas sociales.

86. Tanto en la esfera social como en la económica, el mecanismo de propagación del cambio que tienen en los países industriales no funciona bien en los países en desarrollo. Algunos economistas interpretan este fenómeno diciendo que las sociedades de los países en desarrollo muchas veces son inarticuladas. La labor de los sociólogos que estudian estas sociedades en transición indican que la modernización supone no sólo la dislocación de las estructuras sociales preexistentes, sino también elementos de reconstrucción. La dinámica de este proceso constituiría un factor favorable a la ejecución de proyectos de desarrollo si la administración se percatase de ellos y supiese aprovecharlos. Quizás fuese útil incluir a sociólogos en la preparación de programas sociales y en la evaluación de sus resultados al nivel local.

87. Una mayor familiaridad con la dinámica social permitiría reorganizar la red de comunicaciones - oficial y extraoficial - entre la administración y el pueblo más racionalmente. Esta es una condición esencial para la ejecución de programas de desarrollo. Tal conocimiento podría ser más importante que el de los obstáculos sociales al desarrollo, que ha atraído fuerte atención hasta ahora pero que atiende sólo a los aspectos negativos del problema, es decir, las causas de los fracasos.

88. La ejecución de programas sociales en las ciudades no entraña las mismas dificultades, pues a menudo hay asociaciones voluntarias organizadas que pueden actuar de enlace en relación con actividades de higiene, bienestar infantil, educación de adultos, el desarrollo y mantenimiento de nuevos grupos de vivienda, etc. Aun en este caso, sin embargo, la acción administrativa es de un nuevo tipo: la administración debe explicar el plan de desarrollo a organizaciones voluntarias, persuadirles a que participen en su ejecución y facilitarles la ayuda técnica y financiera esencial; en otras palabras, los funcionarios administrativos deben actuar como innovadores. Sus tareas administrativas han llevado a una estructura burocrática basada en el sistema de promoción, en el exceso de especialización y en la despersonalización de sus funciones. Las tareas que supone el desarrollo social entrañan una actitud totalmente distinta, a saber, la búsqueda sistemática de grupos que puedan prestar su ayuda para ejecutar el plan, intentar descubrir sus esferas de interés, inducirlos a cooperar, ayudar a formular sus necesidades y suministrar asistencia técnica cuando se la soliciten. Esta forma de comportamiento es mucho más afín a la de los expertos internacionales de asistencia técnica que a la de la administración tradicional.

#### Problemas de capacitación

89. La capacitación de un funcionario de este nuevo tipo se procura realizar capacitando trabajadores sociales aptos para todo trabajo, maestros de adultos, etc. Sin embargo, no basta con convertir a un pequeño número de funcionarios administrativos en especialistas en tareas de desarrollo social, porque su actividad llegará a ser muy parcial si se la aísla. Deben estar en condiciones de poder recurrir a todos los servicios administrativos a fin de poder desempeñarse con verdadera eficacia.

90. Se necesita un cambio gradual en las actitudes de todos los funcionarios administrativos además de una modificación de los procesos administrativos con miras a integrar, o por lo menos coordinar, las actividades de los servicios de administración con las de los servicios de desarrollo. A veces se realiza el análisis de estos problemas al nivel de la administración central, pero este análisis se hace mucho menos frecuentemente que al nivel municipal.

91. Tales estudios deben abarcar organizaciones voluntarias, dirigentes locales, innovadores y los agentes existentes o potenciales del desarrollo cultural o social. Como se ha dedicado mucho mayor atención a los programas sociales que a los problemas relacionados con su ejecución, a los programas de capacitación más que al tipo de capacitación que se ha de dar, a los aspectos técnicos más que a los aspectos administrativos, hay todavía un hiato considerable entre las metas ambiciosas de los planes y los resultados modestos obtenidos.

#### 4. Control, evaluación y ajuste de los programas sociales

92. En el sistema tradicional de administración, el objeto de control es garantizar que las medidas tomadas por las diversas unidades está de acuerdo con las reglamentaciones existentes. En el caso de la planificación, el objeto del control no es sólo determinar que el plan se está ejecutando de conformidad con las disposiciones. Hay que ejercer también control para despertar y estimular la iniciativa y contribuir a resolver los problemas que surgen de la trasmutación de los objetivos generales de un programa en formas específicas de acción. Si bien las funciones de control en sí son ejercidas principalmente por los departamentos administrativos, las tareas de asistencia técnica asociadas con él se extienden a las organizaciones voluntarias que participan en la ejecución de programas sociales.

93. Si bien las funciones de control son por lo general distintas a las de administración, los límites de la responsabilidad están menos claramente definidos en los programas sociales. Los inspectores sanitarios, los inspectores de escuela y los inspectores de desarrollo de la comunidad muchas veces cumplen las tareas de control administrativo y financiero de agentes de ejecución, de asesores, de instigadores, y hasta de maestros.

/Se ha

Se ha expresado la esperanza que estas dos funciones, a menudo contradictorias, deberían confiarse a órganos distintos, o por lo menos a funcionarios distintos. Sin embargo, esto se dificulta por la escasez de personal capacitado. En la práctica, por lo tanto, los inspectores de los diversos servicios sociales están obligados a establecer un equilibrio entre las exigencias que se les hacen para aplicar las reglas generales de la actividad pública, y su deber de estimular la iniciativa.

94. En casi todos los países, los inspectores encargados del control están bajo la jurisdicción de los ministerios encargados de la ejecución de programas sociales. Esto puede tener por resultado un gran número de inspecciones que podrían ser dañinas para el control unificado. Para vencer esta desventaja, el control financiero muchas veces es llevado a cabo por los funcionarios de los ministerios de hacienda, y los demás inspectores son responsables sobre todo del control técnico y de dar asesoramiento y capacitación. El órgano encargado de la inspección generalmente está bajo la jurisdicción directa del ministerio de que se trate, de modo que la distinción entre el control y la autoridad jerárquica se respeta; los contralores proponen, pero no deciden.

95. La evaluación de los resultados de programas sociales tiene una finalidad distinta, a saber, comparar los objetivos con los resultados obtenidos, con miras a identificar las dificultades encontradas y sugerir los ajustes necesarios. Este es un factor esencial en toda política de planificación, porque garantiza la flexibilidad necesaria.

96. Puede ponerse en tela de juicio si las administraciones que se encargan de la ejecución de programas sociales están en mejor condición para evaluar críticamente sus propias actividades que otros organismos. Sin embargo, los informes de evaluación, aunque son bastante raros, se caracterizan por un menor afán de autojustificación y un mayor reconocimiento de las dificultades con que se tropieza, y de las medidas que habría que tomar para resolverlas. En la medida en que el procedimiento de evaluación pueda generalizarse, cabe esperar que seguirá contribuyendo a modificar la actitud tradicional de la administración generando interés en la apreciación crítica de los resultados. Aun cuando el órgano central de planificación no haga

/una evaluación

una evaluación directa, está asociada con ese procedimiento, que puede influir definiendo las atribuciones a que tienen que atenerse los diversos ministerios al preparar informes. La UNESCO ha estado tratando de contribuir al mejoramiento de las técnicas de evaluación aplicando métodos usados en las ciencias sociales, a través de la publicación de un manual sobre la medición de los resultados de los programas de desarrollo. La UNESCO propone un método de análisis en que se distingue entre los cambios que afectan a los individuos (información, aptitudes y actitudes), los cambios en las relaciones sociales e institucionales (inclusive la administración) y los cambios que ocurren después de las inversiones sociales. No corresponde que tales estudios los realice la administración, pero ellos son útiles a la administración porque dan información valiosa que complementan los informes de evaluación.

97. Los estudios de evaluación realizados por las instituciones universitarias u organizaciones internacionales contribuirían no sólo a un conocimiento positivo de los problemas relacionados con la ejecución de programas sociales (sobre todo sus aspectos administrativos), sino que además harían posible ir distinguiendo gradualmente los principios de la acción válida en la nueva esfera de la actividad administrativa que se conoce con el nombre de planificación.

## II. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION EN LAS ZONAS URBANAS

por Lyle C. Fitch

1. El punto de partida de este estudio es una proyección citada en la Declaración adoptada en el Simposio de Delos celebrado en 1963. En tanto que la población mundial crece a razón de 2 por ciento por año, la población urbana crece a razón de 4 por ciento, y esta tasa se multiplicará por cuatro para fines de siglo. El mayor ritmo de aumento de la población urbana requerirá un desarrollo físico masivo - mayor volumen de construcción urbana que toda la que se ha realizado en la historia de la humanidad - y cambios profundos en el comportamiento social. Los requerimientos de las mayores poblaciones vendrán a sumarse a una necesidad desesperada, evidente en todas partes, de mejorar las condiciones urbanas existentes, que por sí solas (aun sin aumento de la población) podrían absorber toda la energía y el ingenio que fuese posible activar. La declaración decía: "Por lo tanto, la necesidad de una planificación racional y dinámica de los grupos humanos, tanto ahora como en el futuro inmediato, es inherente a la situación urbana de hoy".

2. Los planes en sí no bastarán; es necesario traducirlos a decisiones, y las decisiones deben traducirse a acciones. El imperativo urbano requiere una organización gubernamental capaz de hacer frente a las exigencias titánicas que se le impondrán. Sobre todo, debe prever la efectiva interacción entre los procesos de la planificación y de la toma de decisión; en otras palabras, la toma de decisión debe estar caracterizada por una mayor racionalidad y mayor perspectiva, para lo que se debe aprovechar toda la sabiduría posible.

3. Uno de los hechos notables ocurridos en el mundo de la postguerra es que los problemas urbanos en todas partes se perciben en forma pareja y se discuten prácticamente en iguales términos (debido en gran parte a la influencia y actividades de las Naciones Unidas). Estos problemas comprenden vivienda, transporte, agua y sanidad, empleo y crecimiento del capital físico y humano, que hace posible una mayor productividad, crea impaciencia

/ante los

ante los niveles de vida miserables y la falta de oportunidad, moviliza corrientes de migración de las zonas rurales a las urbanas y plantea problemas de ajuste que afectan los hábitos de vida y de trabajo, la estructura social de la familia, y la pérdida de viejas instituciones y valores que suministraban estabilidad social.

4. Si bien estos problemas existen en todos los centros urbanos principales del mundo, la urgencia de la acción para corregir diferentes tipos de deficiencias varían, según los antecedentes culturales de los observadores. La gente de diferentes zonas y de diferentes culturas deben definir sus propios problemas, necesidades y órdenes de prioridad en la forma que les parezca mejor. El no tener en cuenta este hecho es una de las grandes razones de que fracasen las misiones internacionales e interculturales de asistencia técnica.

5. Este documento acepta como premisas que a) la planificación racional y dinámica será cada vez más una función de expertos provenientes no de una sino de muchas disciplinas, y que una de las funciones primordiales del liderazgo en la planificación es descubrir, usar e integrar las contribuciones que las distintas disciplinas son capaces de aportar; b) que traducir planes relativamente complicados a programas de acción requiere gente capaz de tomar decisiones, o por lo menos gente en puntos claves del proceso de toma de decisiones, que tengan un grado de evolución cultural a tono con el de los planificadores, porque los planes no deben ser superiores a la capacidad de comprender de quienes deben aprobarlos y aplicarlos; c) que la discusión pública, la participación política y el consenso de los ciudadanos son elementos esenciales del proceso planificador-administrativo; pero d) que las obstrucciones basadas en la ignorancia y la superstición, las instituciones culturales atrasadas y los intereses especiales limitados son obstáculos que se deben atacar, a través de los instrumentos de la educación y la persuasión, en la misma forma vigorosa en que se atacan otros obstáculos al progreso.

## 1. Definiciones

6. Tanto "planificación" como "administración" son palabras que tienen significados muy distintos en diferentes culturas, y dentro de una misma cultura entre distintos individuos y en relación con diferentes situaciones. En este estudio usaremos un modelo sencillo de proceso gubernamental urbano con tres elementos principales, la planificación, la toma de decisiones o la formulación de política, y la aplicación.

### Planificación

7. La planificación, según se usa aquí, significa esencialmente una racionalización de un conjunto de actividades propuestas para que se ajusten a metas y objetivos definidos, y para que se ajusten también las unas a las otras. Los "planes" pueden ser "modelos" de situaciones futuras que se desea alcanzar (como el plan físico de una zona urbana) o programas de acción para producir ciertos resultados deseados (como aumentar el alfabetismo o construir un dique). Pero es mejor concebir la planificación como un proceso continuo, que continuamente se mueve de conceptualizaciones más abstractas a medidas concretas, en que se formulan, reformulan y ponen a prueba los programas. Es por fuerza un proceso continuo porque se desarrolla en un medio de cambio continuo - con metas cambiantes, condiciones cambiantes y puntos de vista comunitarios cambiantes y cambios en la organización.

### Toma de decisiones

8. En el centro mismo del gobierno se halla el proceso de toma de decisiones y formulación de política que supone (tal como se usa en este documento) la facultad de optar entre los posibles cursos de acción (o inacción), ampliamente definidos y la facultad para dedicar - o controlar la decisión de dedicar - recursos para llevar a cabo las decisiones. Los que toman las decisiones, o los que formulan la política, son aquéllos que tienen autoridad oficial para tomar decisiones, en el sentido en que se usa la palabra aquí. En un sentido más amplio, los que toman decisiones son también aquéllos que influyen sobre quienes ejercen las facultades oficialmente a través de influencia personal, la capacidad de imponer sanciones de varios tipos o la capacidad de anular decisiones formales a través del incumplimiento o por otros medios.



9. En las complejas estructuras gubernamentales de hoy, no siempre es fácil identificar a los individuos o grupos que ejercen poderes oficiales de decisión; así por ejemplo, con respecto a un asunto particular, el proceso puede estar en manos de un jefe de gobierno, de un grupo administrativo o de una legislatura. Comúnmente, los participantes son un jefe de gobierno que inicia o transmite las propuestas sobre política o de otro tipo, y un consejo que considera, modifica y apoya o rechaza las propuestas de dicho jefe. El foco de las facultades de toma de decisión en la mayoría de los casos se identifica simplemente con las facultades de proporcionar o negar fondos, es decir, con la preparación y ratificación del presupuesto.

10. La alta función de toma de decisión o de formulación de política supone el ejercicio del liderazgo político, la diseminación de información en cuanto a las potencialidades y el logro de un consenso de acción. Esto supone resolver en una forma aceptable para la comunidad en general las exigencias contradictorias que existen en toda comunidad.

#### Aplicación

11. La aplicación es el proceso de llevar a cabo las políticas; comprende la interpretación y aplicación de las decisiones en materia de política, así como los aspectos técnicos de lograr que las cosas se hagan. La buena administración se ocupa tanto de los resultados como de la eficiencia - de maximizar la proporción entre producto e insumos. Las burocracias especializadas, que en las grandes organizaciones se ocupan de la aplicación, en la práctica desempeñan ordinariamente un papel central en la formulación de políticas y en su influencia sobre las decisiones.

### 2. Tipos de planificación

12. Las limitaciones sobre el número y variedad de las actividades que se pueden incluir en un plan o en un proceso de planificación surgen en parte de las limitaciones de las técnicas de planificación y del número de relaciones que los planificadores pueden abarcar. En parte, los límites corresponden a fronteras profesionales convencionales. La mayor parte de las funciones de un gobierno requieren cierto grado de planificación, y en algunos sectores las técnicas son relativamente avanzadas; por ejemplo, se han hecho grandes adelantos en sectores como la higiene, la educación,

/el bienestar

el bienestar y el diseño urbano. Todos estos sectores suponen especialización profesional - medicina, educación, administración del bienestar y arquitectura e ingeniería. Esa planificación especializada se sitúa correctamente al nivel departamental de la organización del gobierno.

13. Pero el proceso de planificación no se puede dividir ad infinitum siguiendo líneas de especialización profesional sin destruir uno de los principales objetivos de la planificación, que es ampliar los sectores, o los conjuntos de actividades, que se racionalizan. En esto corresponde distinguir cuatro categorías principales de planificación.

14. La planificación económica, que tiene que ver con el ingreso, la riqueza, la productividad, la distribución y otros aspectos macro-económicos del sistema económico, se ha concentrado al nivel del gobierno nacional. Al nivel municipal, que es el que más nos interesa aquí, la planificación económica se ocupa de la infraestructura requerida para la actividad económica, como los servicios de transporte, y de los incentivos para atraer el comercio y la industria. Los gobiernos municipales probablemente supondrán que es poco lo que pueden hacer para afectar el nivel de la actividad económica, aunque muchas veces son los primeros en sentir el impacto de la política del gobierno central, como la migración de las regiones rurales a las regiones urbanas producidas por una política de industrialización.

15. La planificación económica regional puede ocuparse también de asuntos de infraestructura así como del desarrollo de recursos regionales como ríos montañosos, yacimientos de minerales o especialidades agrícolas.<sup>1/</sup> La planificación regional en muchos casos es desarrollada a través de organismos gubernamentales nacionales, menos frecuentemente por organismos gubernamentales regionales, y sólo en raras ocasiones por gobiernos estatales y municipales actuando de consuno.

---

<sup>1/</sup> Las regiones se pueden definir según criterios topográficos, o por algún elemento de homogeneidad, o simplemente según las jurisdicciones políticas existentes.

16. La planificación social se ocupa del desarrollo de los recursos humanos y de las instituciones sociales, y de la reducción de las fuentes de tirantez de la comunidad. Tal como aquí se define, comprende las actividades relacionadas con la educación, el desarrollo de la comunidad, el bienestar social, la vivienda y otras relacionadas directamente con el bienestar y la productividad de los individuos y las familias. Si bien se ha atribuido considerable importancia a los distintos aspectos de la planificación social, sobre todo la higiene y la educación, sólo en los últimos tiempos se ha comenzado a desarrollar la planificación social en que se reconoce el proceso socio-cultural como sistema.

17. La necesidad imperativa de planificación social al nivel urbano surge en parte del hecho que los problemas humanos - la dificultad de ajuste a la vida urbana, la condición educativa y cultural baja, la baja productividad y manifestaciones análogas se cuentan entre los problemas más graves que tienen ante sí hoy en día las ciudades.

18. La planificación física (que es la principal tarea de los planificadores urbanos hasta la fecha) se ocupa de las relaciones espaciales que entrañan la ubicación e interacción de los centros de actividad, como el empleo, los centros residenciales y cultural-recreacionales y los centros cívicos; la ubicación de las rutas de transporte y otras estructuras de servicio; y otras cuestiones de diseño físico. Los planes de aplicación correspondientes al gobierno suponen control de los usos de la tierra según un plan, y construcción pública. Por varias razones, la planificación física ha tendido a estar concentrada al nivel municipal de gobierno. Las relaciones espaciales que hay que proyectar, estudiar y determinar se circunscriben generalmente a una zona urbana e interesan sobre todo a los residentes del municipio. Los gobiernos de la mayor parte de las grandes comunidades urbanas, aun aquéllos con poca capacidad y funciones limitadas, por lo general se ocupan como mínimo de las funciones mínimas de delineación de las calles y administración de cualquier reglamentación del uso de la tierra que este en vigor.

19. La planificación de "políticas generales", que procura obtener la orquestación de todas las actividades, o de las actividades del gobierno, se ocupa de las metas comunitarias en términos amplios y comprende las tres /categorías antes

categorías antes enumeradas de la planificación - económica, social y física - tal como se desarrolla a cualquier nivel del gobierno, o, lo que es más ambicioso, en todos ellos. El conocimiento y las técnicas de planificación de estos conjuntos más estrechos de actividades apenas están en sus albores, y las técnicas para integrarlas entre sí están aún menos desarrolladas. Aun así, los esfuerzos sistemáticos para formular políticas generales de planificación podrían arrojar dividendos más grandes que lo que generalmente se reconoce. Por lo menos, tendría que ser posible identificar y buscar la eliminación de las incoherencias más burdas que muchas veces se filtran en las políticas y programas de los gobiernos.

### 3. Relación entre los planificadores y los que toman las decisiones

20. ¿Adquiere el planificador un derecho a desempeñar un papel especial en el proceso de desarrollo en virtud del hecho que la planificación se identifica con la racionalización de las actividades y con las perspectivas y conceptos a largo plazo del bienestar público? Algunos planificadores urbanos piensan que sí y aseguran que los propios planificadores deben tener poder en los asuntos de la comunidad - o sea que deben tomar decisiones en los sectores de su competencia, sin perder la protección que supone ser funcionarios del gobierno, a fin de que la planificación se libere de los intereses de los políticos y grupos de intereses especiales.

21. También se sostiene que hay ciertos intereses que los planificadores pueden defender y que en la mayoría de los sistemas políticos tienden a quedar desamparados, así como hay intereses económicos que el sistema económico de mercado no protege adecuadamente. Estos pueden incluir necesidades que no se reconocen o expresan, y de las cuales por lo tanto no queda constancia en los órganos legislativos, como los intereses de las futuras generaciones.

22. En el otro extremo, algunos estudiosos de la política tienden a considerar a los planificadores como a miembros de un grupo más de intereses especiales, cuyos objetivos de política deben combatirse si es necesario en el tapete de la política, junto con los objetivos de los demás grupos.

23. La opinión más razonable en cuanto al papel del planificador parece estar entre estos dos puntos. La propuesta de que en última instancia el poder en ciertas esferas debe ser ejercido sólo por planificadores capacitados no se puede defender por varias razones. Dicha propuesta supone una mayor unanimidad de puntos de vista profesionales y mayor capacidad para adivinar en qué consiste el bienestar público y para preparar programas encaminados a lograrlo que lo que los planificadores han demostrado tener hasta ahora. La vieja máxima de que "la guerra es demasiado importante para dejarla a los generales" se puede parafrasear diciendo que el bienestar público es demasiado importante para dejarlo a los planificadores. Y ciertamente, la posición de los planificadores en cuanto se consideran dotados de la suma mayor de sabiduría sería refutada por otros interesados, sobre todo los teólogos y los filósofos sociales.

24. Aun en países centralistas, en donde el papel del planificador es mayor, las decisiones básicas de política las fijan los órganos ejecutivos y legislativos, no los organismos de planificación por su cuenta. Así sucede en la mayor parte de las jurisdicciones atendidas por organismos especiales de planificación. En todo caso, la aprobación de los planes al nivel de la política ordinariamente establece sólo un marco para el desarrollo y el control. Las medidas específicas de desarrollo iniciadas por el gobierno urbano deben ser inauguradas y financiadas, a fin de que los que toman las decisiones puedan mirar mejor la labor del organismo de planificación.

25. Si se da al planificador facultades para hacer recomendaciones de política a un consejo, independiente del jefe de gobierno, la autoridad ejecutiva se divide por ese motivo, los controles y las lealtades departamentales se confunden y se introduce la necesidad de una nueva capa de coordinación. La anomalía de los controles divididos es aún mayor si el planificador tiene capacidad para actuar independientemente tanto del jefe de gobierno, como del consejo, lo que significaría que tiene facultades para recaudar fondos para financiar los proyectos de planificación. El pensamiento más moderno en cuanto a organización municipal de gobierno considera que el planificador debe ser un recurso del poder ejecutivo, y no debe formular política.

26. Aún menos probabilidades de éxito tienen las entidades de planificación que no tienen una contrapartida en organizaciones que se encargan de tomar decisiones o de aplicarlas. Por ejemplo, se han establecido entidades metropolitanas de planificación en los Estados Unidos y en otros lugares, pero sin gobiernos metropolitanos de contrapartida que tengan facultades para aprobar y desarrollar los planes metropolitanos en cualquier parte de las ciudades. Si bien tales organismos de planificación, que carecen de raíces, pueden tener valor educacional, su notable falta de éxito para producir soluciones a los problemas metropolitanos demuestra la inutilidad de planificar cuando la planificación no está firmemente vinculada al poder político y cuando no hay medios para producir el consenso de la comunidad.

27. Por otra parte, las consideraciones en favor de que haya un administrador profesional como jefe de gobierno, o suplente de éste, también indican la conveniencia de la planificación. El administrador capacitado, que comprende el idioma de los planificadores y puede ajustar sus contribuciones y opiniones al contexto de un programa legislativo y administrativo aún más comprensivo, puede representar por lo menos una solución parcial al problema que tiene el planificador en cuanto a la forma de ejercer influencia sobre el proceso gubernamental, aunque el administrador ordinariamente tiene diferentes perspectivas de tiempo y a menudo tiene una percepción diferente de las necesidades de la comunidad.

#### 4. Planificación y preparación de presupuestos

28. El principal recurso ideado hasta ahora para racionalizar la política del gobierno en una forma comprensiva es el presupuesto, a través del cual los recursos de la comunidad son asignados para apoyar varias funciones gubernamentales. Los presupuestos son, o debieran ser, planes comprensivos de operación que llevan cifras monetarias como agregados. Pero como recursos de planificación, los presupuestos han adolecido de dos deficiencias principales.

29. La primera es que muchos presupuestos no están firmemente arraigados en cosas que se deben hacer y objetivos que se deben alcanzar, sino que consisten más bien en listas de cosas que se deben comprar. Esta deficiencia

/se ha

se ha reconocido desde hace largo tiempo, y en los últimos años ha habido un creciente interés en los presupuestos por programas, que tienen por objeto canalizar las decisiones sobre gastos relativos a la asignación de recursos en programas destinados a alcanzar metas comunitarias.

30. La otra deficiencia principal de los presupuestos convencionales, que ha recibido mucho menos atención, es la perspectiva de corto plazo de muchas de las funciones de toma de decisión que entran en juego. Los presupuestos de gastos corrientes por lo general se limitan a asignaciones para un solo año. El proceso de la preparación de presupuestos, típicamente consiste en considerar pedidos para el presupuesto, o proyectos de presupuesto, de muchos organismos distintos. Las decisiones tienen que ver principalmente con los aumentos marginales (y de vez en cuando con las disminuciones), es decir, con las expansiones relativamente pequeñas (o las contracciones) de programas que ya están en operación. El hecho que las decisiones se apliquen únicamente a las asignaciones de un solo año inhiben la planificación y programación de largo plazo.

31. La situación con respecto a los gastos de capital es algo mejor que para los gastos corrientes; muchas jurisdicciones han adoptado la planificación de largo plazo de los gastos de capital; una de las primeras fue la ciudad de Nueva York, cuyo presupuesto y plan de capital fue iniciado en 1939 bajo los auspicios de la Comisión de Planificación de la Ciudad, recién establecida. Una de las principales razones para la planificación de largo plazo de los gastos de capital es que las partidas de los presupuestos de capital, edificios, caminos, calles, parques, etc., que afectan el carácter físico y la forma de toda la comunidad en una forma inmediata y evidente, no sólo deben ser diseñados cuidadosamente para alcanzar los objetivos que con ellos se persiguen, sino que deben estar relacionados entre sí y ubicados dentro de un calendario. La necesidad de coordinación y de ubicación dentro de un calendario exige un plan financiero de largo plazo.

32. Las deficiencias de la preparación convencional de los presupuestos se puede corregir, por lo menos en principio, haciendo del presupuesto una parte de un sistema general de planificación comprensiva de la política. La planificación comprensiva de la política tiene tres aspectos principales.

/Por el

Por el lado sustantivo, se ocupa de formular programas para alcanzar metas y objetivos comunitarios, relacionando programas entre sí y definiendo los recursos - mano de obra, materiales y facilidades de capital - requeridos para desarrollar los programas. Del lado financiero, se ocupa de la 1) asignación de recursos entre los sectores privado y público (inclusive la función de recaudar fondos mediante impuestos y gravámenes), y 2) la asignación de fondos del sector público a varias funciones del gobierno. Del lado administrativo, la planificación general de la política se ocupa de los elementos reflejados por los procesos de toma de decisión y aplicación de decisiones, y sobre todo por la evaluación de programas existentes. Tal información reflejada es evidentemente esencial para el mejoramiento tanto de la planificación como de la toma de decisiones.

33. Este concepto de planificación general de la política lleva al planificador más cerca del proceso de decisiones, por una parte, y del proceso de aplicación por la otra. Existe sin embargo el peligro de que el planificador se encuentre sumido en la vorágine de la toma cotidiana de decisiones y de la rutina administrativa, con lo que puede perder de vista su función como vocero especializado en favor de la nacionalización, coordinación, perspectiva de largo plazo y necesidades no reconocidas. La organización del gobierno debe proteger esta función dándole un sitio preciso dentro de la organización, que esté suficientemente separado de las demás actividades para mantener su especial colocación. Esto es un argumento más en favor de las unidades departamentales de planificación en los organismos gubernamentales especializados, y en favor de una unidad central comprensiva de planificación que, entre otras cosas, aglutine y coordine los planes de los distintos organismos. Lo importante, sin embargo, es que se mantenga la identidad del proceso de planificación.

##### 5. Planificación gubernamental al nivel municipal y superior

34. En las secciones anteriores se definió el papel del planificador y su lugar en la estructura orgánica de los gobiernos urbanos individuales. Hoy, sin embargo, los organismos gubernamentales superiores de la mayor parte de los países se ocupan de distintas cosas, como el desarrollo urbano y el bienestar, y de funciones tan concretas en materia de desarrollo

/como la



como la educación, el abastecimiento de agua y la higiene, el transporte interurbano, la vivienda y los servicios de bienestar social, y muchas veces comparten sus preocupaciones con los gobiernos municipales e intermedios. Al nivel local, la población metropolitana muchas veces depende de muchas jurisdicciones municipales. Esto plantea la necesidad de que haya por lo menos otras tres categorías de coordinación relacionadas con la planificación y la administración: entre distintos niveles de gobierno, entre distintos programas nacionales de gobierno y entre diversos gobiernos y organismos municipales, dentro de grandes zonas metropolitanas.

35. Debido al hecho que las actividades de planificación al nivel urbano se concentran en los aspectos físicos de la planificación (en contraste con los aspectos económicos y sociales), la coordinación se ha concentrado quizás más ampliamente en el desarrollo físico que en las demás funciones relacionadas con la ciudad. En esto los principales conjuntos de problemas tienen que ver con 1) el uso de la tierra y el mecanismo de control del uso de la tierra en zonas determinadas, según algún propósito o plan general de la comunidad, 2) la formulación del propósito o plan de la comunidad, y 3) la formulación de planes regionales o nacionales con respecto a tamaño, distribución y relaciones de congregaciones urbanas. El primer conjunto de problemas generalmente se atiende al nivel local; el segundo generalmente se ataca, aunque no siempre, también al nivel local; el tercero puede atacarse sólo desde un nivel mayor de gobierno. Pero los niveles superiores de gobierno muchas veces se ocupan de 1) y 2) también, sea por su preocupación general en el bienestar de las comunidades o simplemente por el deseo de asegurar un uso eficiente de los fondos usados en el desarrollo urbano.

36. Las modalidades con arreglo a las cuales se comparten las funciones relacionadas y se obtiene la cooperación por parte de los gobiernos nacional, intermedio y municipal, varían ampliamente de país a país, y son influenciadas por factores como las tradiciones nacionales, los sistemas económicos y políticos y el grado de desarrollo. En los Estados Unidos, la relación entre gobiernos estatales y los gobiernos municipales subordinados a ellos es compleja. Tales relaciones varían de estado en estado con respecto a las funciones de carácter urbano que el estado en efecto desempeña,

/la ayuda

la ayuda financiera y de otro tipo que el estado facilita a los gobiernos municipales, y las técnicas de coordinación. Describirlas en detalle sobrepasaría los límites de este estudio, pero puede decirse que se basan grandemente en relaciones recíprocas más bien que en un sistema de controles arbitrarios. El grado de énfasis en las relaciones recíprocas, en comparación con los controles, parece ser sustancialmente mayor en el sistema de gobierno municipal de los Estados Unidos que en el de Inglaterra, y en las dos es desde luego mucho mayor que en los países que tienen tradición de control centralizado.

Coordinación de la planificación económica nacional y de la planificación municipal

37. El fenómeno que se observa en los Estados Unidos de no formular criterios de desarrollo urbano con respecto a sus propios programas se repite en muchos otros países, inclusive en aquéllos que tienen planes amplios de desarrollo (cosa que los Estados Unidos no tienen). Una queja común es que en los planes nacionales de desarrollo se puede prestar muy poca atención a asuntos como el efecto de los programas de desarrollo en las modalidades de los asentamientos urbanos, la tasa de desarrollo de zonas locales concretas y los montos y tipos de servicios públicos que necesitarán nuevas concentraciones de población. En tales casos, no hay ni siquiera suficientes datos en bruto para planificar al nivel local, a la luz de los aumentos de población, los servicios públicos urbanos. Los organismos de planificación municipal deben proyectar las consecuencias de las políticas nacionales en sus propios problemas de desarrollo basándose en gran parte en conjeturas.

38. En la mayor parte de las zonas urbanas del mundo en subdesarrollo y en muchos de los países más desarrollados, el problema no consiste simplemente en una falta de coordinación sino en una falta de maquinaria para coordinar, puesto que los organismos municipales de planificación, si es que existen, tienen funciones muy limitadas, como las de preparar mapas para la ubicación de calles y servicios públicos. Es probable en tales circunstancias que no exista un mecanismo administrativo suficiente. El grado de control de los organismos centrales de planificación sobre los grandes organismos centrales del gobierno muchas veces es débil,

/porque los

porque los grandes organismos muchas veces no tienen en cuenta, y se resisten a tener en cuenta, las consecuencias de sus obras y proyectos de desarrollo sobre las zonas municipales. Las instalaciones militares, las grandes obras públicas y los caminos y otras obras de transporte pueden decidirse sin tener en cuenta las consecuencias que habrán de tener para la configuración, desarrollo y vida social de las comunidades locales. Frecuentemente imponen fuertes costos sobre las zonas urbanas sin que haya compensación, o compensación suficiente, del gobierno central.

Coordinación de los organismos y gobiernos a un nivel dado

39. Al nivel del gobierno nacional, en los Estados Unidos y en muchos otros países hay muchos organismos que tienen participación en los asuntos urbanos, como los ministerios del interior, de salud, de educación, de obras públicas, de planificación nacional, etc. Si no hay un mecanismo efectivo para coordinar la labor de los varios organismos, los fines que se persiguen pueden ser inconsistentes.

40. Las consecuencias más claras de la falta de coordinación entre los organismos de los gobiernos centrales incluyen errores de planificación tan burdos como hacer pasar nuevas carreteras, financiadas por un organismo, por en medio de conglomerados de viviendas financiados por otro, controversias entre organismos con respecto a la política urbana de transportes, y conflictos de jurisdicción con respecto a funciones que afectan las zonas urbanas y la filosofía básica del desarrollo urbano y el papel de los gobiernos locales. En Venezuela, para tomar un caso típico, la Fundación de Fomento de la Comunidad y Mejoramiento Urbano - organismo federal - tiene como principal función la formación de personal capacitado para gobiernos municipales independientes, con lo que se promueve una mayor descentralización. Pero la descentralización es mal vista por algunos de los poderosos organismos que se encargan de los asuntos municipales, en parte porque temen que la descentralización interfiera en la formulación y aplicación de los planes nacionales de desarrollo y en sus propios programas. En el Perú, la Corporación Popular, que se acaba de formar, organismo federal cuyo objeto es facilitar asistencia técnica a los proyectos auspiciados por los gobiernos municipales, tropieza con la resistencia de los ministerios de línea tradicional que temen que el nuevo organismo llegue a competir con ellos en cuanto a trabajadores y en cuanto a funciones (por ejemplo, construcción de caminos).

41. Los ministerios del gobierno local, en los casos en que existen, pueden coordinar por lo menos algunas de las funciones del gobierno nacional relacionadas con la ciudad, como ocurre con el Ministerio de Vivienda y Gobierno Municipal del Reino Unido, pero su jurisdicción generalmente no se extiende a todas esas funciones. De tal modo, como las facultades del Ministerio de Vivienda y Gobierno Municipal son bastante amplias, se ha dicho recientemente que la "máquina administrativa del gobierno central, por lo menos hasta hace poco, no parece contar con ningún tipo de núcleo que pueda visualizar la consecuencia total de todos los controles, ejercidos por todos los departamentos, y la consecuencia en términos de demoras, costos administrativos y fuerza de trabajo, tanto al nivel central como al nivel local".<sup>2/</sup> Para atacar ese problema, Francia ha organizado un sistema amplio de mecanismos de coordinación, inclusive comités interdepartamentales, y un órgano central de personal que se ocupa del desarrollo regional y la utilización de los prefectos.

42. La dificultad de hilvanar entre sí a todas las funciones relacionadas con lo urbano, o aun las funciones que necesitan en forma conspicua de la coordinación, se experimentó recientemente en los Estados Unidos en la tentativa de establecer un Departamento de Asuntos Urbanos. Resultó completamente imposible construir un organismo que pudiese ocuparse a la vez de funciones tan diversas como la salud, la educación, el bienestar, los caminos, los recursos hidráulicos, los aeropuertos y otros asuntos. La solución que por fin se eligió consistió en dar jerarquía de gabinete a un organismo que ya existía y que se ocupaba primordialmente de asuntos urbanos - el Organismo de Financiamiento de la Casa y el Hogar - con la esperanza de que con el transcurso del tiempo se iría aumentando su capacidad. Pero esta solución ha sido rechazada hasta ahora por el Congreso. Sin embargo, hay muchos que creen que la única manera de lograr la coordinación es poner el organismo de coordinación en la Oficina del Jefe de Gobierno, lo que permitiría ejercer cierto grado de control con respecto a los departamentos inferiores. Otra propuesta consiste en

---

<sup>2/</sup> J.H. Warren, The English Local Government System (George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1963), pp. 152-53.

colocar en cada una de las principales zonas metropolitanas del país un coordinador federal, adscripto quizás a la Oficina del Presupuesto (que forma parte de la Oficina del Presidente), el que se encargaría de seguir la pista a los programas de los organismos federales en la zona y se ocuparía de lograr una mejor coordinación de los programas federales entre sí y con los proyectos de los gobiernos estatales y municipales en la misma zona. Primordialmente, serviría como catalizador para agrupar los diversos grupos encargados de cualquier conjunto de actividades en un sistema de relaciones recíprocas extraoficiales.

43. Otro recurso que se usa frecuentemente es el comité interdepartamental, como el usado por la Oficina de Caminos Públicos de los Estados Unidos y el Organo de Financiamiento de la Casa y el Hogar para mantener consultas en materia de planificación y programas de transporte urbano.

#### Coordinación de funciones municipales en zonas metropolitanas

44. Los gobiernos urbanos muy grandes tienen algunos de los mismos problemas de coordinación entre organismos que los gobiernos nacionales. Funciones gubernamentales conexas muchas veces no se coordinan porque, por razones históricas o de otro tipo, son administradas por diferentes instituciones gubernamentales que no están de acuerdo entre sí o no mantienen comunicaciones adecuadas. Frecuentemente, la falta de coordinación perdura porque las funciones, tal como se las define para los efectos de la organización gubernamental, no son percibidas como parte de un sistema. El planificador se halla en una posición estratégica para observar la necesidad de coordinación en el servicio. La necesidad es mayor, sin embargo, en los sectores en que la planificación ha estado menos desarrollada, sobre todo en el sector del desarrollo de los recursos humanos.

45. Aun en los casos en que el planificador percibe la necesidad de coordinación de los servicios, probablemente encontrará una fuerte oposición de las oficinas de operación, las que, sea por la inercia burocrática, sea porque les falta la perspectiva del planificador, entienden sus funciones en una forma distinta a la de él. Una forma de encarar el problema es a través de la consolidación de los principales organismos gubernamentales, pero eso no es factible en los casos en que el departamento consolidado sería demasiado pesado para ser administrado eficazmente, o en los casos en que las fuerzas políticas bloquean la consolidación.

/La única

La única solución que resta es un coordinador central, sea un individuo o una oficina, con autoridad reconocida sobre otros departamentos, lo que ordinariamente significa que el coordinador debe estar ubicado cerca del jefe de gobierno y debe tener el respaldo completo de éste. Por lo general conviene que se defina oficialmente el papel del coordinador, mediante una resolución del consejo o una directiva ejecutiva.

46. Para zonas urbanas mayores, sin embargo, el problema más agudo al nivel local es la existencia de muchos gobiernos municipales y la falta de control central para la administración de funciones que pueden ser atendidas eficazmente sólo por la autoridad central. En la mayor parte de las zonas urbanas se necesita una autoridad central para:

a) Planificación comprensiva del desarrollo económico, social y físico de la zona. En algunas zonas la necesidad de una planificación comprensiva ha sido satisfecha estableciendo organismos metropolitanos o regionales de planificación, como en Calcuta, París y en muchas grandes ciudades de los Estados Unidos. Sin embargo, como ya se hizo notar, la dificultad estriba en que los propios organismos de planificación pueden desempeñar sólo una función educacional; también se necesita la maquinaria de decisión y ejecución para considerar, adoptar y llevar a cabo los planes de desarrollo.

b) Provisión de servicios y beneficios que puedan ser administrados eficientemente en toda la zona metropolitana. Algunos servicios y beneficios, como protección de la salud y lucha contra la contaminación del aire, se pueden prestar eficientemente sólo si se extienden a través de una amplia zona y si su administración está bien coordinada. Algunos servicios, como la administración hospitalaria e impositiva, son más económicas cuando se las administra en gran escala. Algunos otros servicios, como el transporte intrametropolitano, puede ser administrado efectivamente sólo por una autoridad central que puede establecer normas y políticas para toda la zona y coordinar los varios tipos de servicios de transporte.

/c) Provisión

c) Provisión de sistemas más eficientes y equitativos de recaudación. El hecho que existan numerosas jurisdicciones distintas en la zona urbana plantea varios problemas con respecto a la administración financiera y de la recaudación. Primero, hay por lo común grandes diferencias en la capacidad de tributación de las varias jurisdicciones, en relación con su necesidad de servicios. Segundo, si hay diferencias sustanciales en el nivel de servicios o en las tasas de tributación, ello inducirá a los residentes y a las firmas comerciales a ubicarse en jurisdicciones dadas por motivos que tienen poco que ver con los conceptos de planificación. Tercero, la administración fiscal, inclusive la recaudación de impuestos, por un solo organismo, es potencialmente más económica y eficiente que la administración por varios organismos en la misma zona.

### III. RELACIONES ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Por Bernard Cazes

1. El "sector público", que representa uno de los polos de esta relación, se usa en este contexto para designar el órgano administrativo encargado del plan de desarrollo, el gobierno encargado de la política de desarrollo expresada cuantitativamente en el plan, o la estructura global administrativa como entidad que, en cualquier punto dado del proceso de planificación, puede ser llamada a establecer relaciones con un interlocutor llamado el "sector privado". Este último término se refiere a las empresas privadas, las asociaciones comerciales o los empleadores en su totalidad, con exclusión de las organizaciones sindicales.

2. El título de este informe presupone una economía mixta, en que la distinción entre los sectores público y privado pasa a ser significativa. En cuestiones de principio, la aplicación de una planificación flexible o indicativa en una economía mixta se puede concebir de varias maneras, en el sentido que el plan puede tener uno de los tres papeles siguientes en el desarrollo económico de un país:

a) Establecer un "enfoque conjunto del crecimiento económico expresado en sus principales opciones por un cuerpo de objetivos y medios coordinados";

b) Expresar "la voluntad de determinación colectiva en el enorme campo que depende directamente de decisiones del Estado", es decir, programas de inversión pública; y

c) Dejar constancia del "saldo anticipado durante el año terminal y, si es posible, en los años sucesivos, de la actividad económica, por sectores", con lo cual se da expresión concreta a los "resultados de la investigación de mercado al nivel nacional, hecho conjuntamente por las autoridades, las organizaciones profesionales y los sindicatos".<sup>1/</sup>

3. Ahora consideraremos la relación de los sectores público y privado con respecto al órgano de planificación, la preparación y la ejecución del plan.

---

<sup>1/</sup> Estas citas han sido tomadas de un artículo de Pierre Massé, Comisionado General del Plan, de Francia, titulado "The Principles of French Planning": Kiel Weltwirtschaftliches Archiv (1964-1).



### 1. El órgano de planificación

4. Desde el punto de vista de las relaciones entre los sectores público y privado, no sólo hay que tener en cuenta la índole del contenido del plan. También hay que considerar la índole del organismo que sirve como punto de apoyo permanente de la planificación. Las dudas expresadas en relación con la planificación tienen que ver las más de las veces con la índole gubernamental del órgano de dirección del plan que con el sentido que se imprime a sus objetivos. Pueden considerarse tres soluciones posibles. La primera consiste en hacer que el órgano de planificación forme parte integral del aparato de gobierno (solución aplicada en Francia, en donde el Commissariat Général du Plan depende directamente de la Oficina del Primer Ministro). La segunda asigna a este organismo una condición oficial, pero no lo incluye como parte del aparato gubernamental. La tercera solución consiste en confiar la preparación de los planes globales o sectoriales a un grupo de expertos independientes que no dependen de ninguna autoridad (solución que se ha recomendado en la República Federal de Alemania).

5. Es tanto más difícil decidir entre estos varios tipos de organización en cuanto sus respectivas ventajas y desventajas parecerían estar diametralmente opuestas. El hecho que se haya concedido condición administrativa a un organismo de planificación le da mayor oportunidad de influir en la política económica del gobierno y obtener de ciertos ministros la información confidencial necesaria para desarrollar su tarea. Por otra parte, puede complicar las relaciones entre los planificadores y sus interlocutores en el sector privado, pues estos últimos pueden interpretar cualquier recomendación que se haga sólo como un reflejo de las opiniones y preferencias del gobierno. Lo contrario puede decirse de la situación opuesta: ceteris paribus, las relaciones más íntimas entre el plan como organización y los socios en el sector privado pueden quedar contrarrestadas por una reducción en la influencia que ejercen los primeros en la acción del gobierno y por un aumento en la dificultad de obtener acceso a la información no pública. Debe hacerse notar que el problema que debe resolverse en relación con el órgano de planificación tiene un doble aspecto. Situado por la índole de su función en el engranaje entre los sectores público y privado, se ve obligado a abogar por la causa del crecimiento equilibrado (para simplificar

/la cuestión)

la cuestión) ante los centros públicos y privados de toma de la decisión. Estos sectores, a su vez, a) deben tener en cuenta las consideraciones de corto plazo que puedan estar en conflicto con las consideraciones de más largo plazo inherentes en toda planificación; y b) son influenciados en su actividad por consideraciones que a veces son contradictorias y que por lo general se categorizan con las palabras "político" y "económico". Cualquier solución institucional, por lo tanto, tendrá que ser juzgada dentro del contexto de un país dado y a la luz de la influencia que permite ejercer a los órganos de planificación sobre el sector privado.

## 2. Preparación del plan

6. En relación con la preparación del plan, pueden señalarse dos oportunidades de contacto, a saber, la fijación de objetivos generales y la preparación detallada de pronósticos y programas sectoriales.

### Determinación de los objetivos generales

7. Esta es una operación que corresponde a las autoridades políticas, pero todo intento de hacer que entren en juego intereses privados organizados en la preparación del plan puede entrañar la consulta con ellos en este campo, porque la preparación de pronósticos sectoriales es demasiado restringida para llevar a una participación substancial, sobre todo por parte de las organizaciones de empleadores de alcance nacional que están acostumbradas a los problemas de política económica global. La necesidad de consultar acerca de los objetivos generales del plan es todavía más aparente si adoptamos el punto de vista del sector privado, puesto que la justificación del plan es orientar a la economía en una dirección que difiere en más o en menos de aquélla que habría tomado espontáneamente. Por lo tanto surgen dos preguntas: ¿a quién hay que consultar, y con respecto a qué?

8. La primera pregunta se refiere esencialmente a la organización, en cuanto a la forma que debiera tomar el proceso de consulta y también el carácter personal o de representatividad de las personas a las que se consulta. En el caso de una consulta, un agente suficientemente competente es un interlocutor más válido para la rama ejecutiva que un experto. Pero en caso de que participen miembros de varias profesiones en la administración o en la jurisdicción, son preferibles los expertos que no tienen un mandato

/específico, a

específico, a condición de que sean suficientemente representativos. En cuanto al momento que más conviene para celebrar la consulta con organizaciones del sector privado, se cree que es útil que ocurran discusiones antes de plantearse las opciones políticas decisivas a fin de que puedan considerarse hechos alternativos en relación con las distintas políticas. Por lo tanto, habría dos consultas sobre los objetivos generales del plan, una al comienzo del período preparatorio y una al final, y esta última tendría carácter casi oficial, puesto que las conversaciones más importantes ya se habrían realizado.

#### Preparación detallada de los pronósticos y programas sectoriales

9. Esto supone varios problemas, pues se trata de actividades que afectan en forma más directa al sector privado y en que la contribución de ese sector es particularmente necesaria. En los casos en que la conexión entre los sectores público y privado se mantiene a través de comisiones especializadas en las diversas ramas, es en estas comisiones que se deben concentrar las discusiones. Con respecto a la organización interna de las comisiones, el sector privado debiera estar representado por tres categorías, a saber: jefes de empresas que tienen cargos en una organización nacional de empleadores o en una federación industrial; jefes de empresas que no tienen tales cargos; y dirigentes de dedicación exclusiva de organizaciones de empleadores. La autoridad encargada de la selección es por lo general el ministro encargado de las actividades de planificación, pero en la práctica la opción dependerá de las opiniones expresadas por los planificadores o el ministerio interesado en la industria del caso. El relator, que es una figura clave en toda comisión, puede ser escogido ya sea de entre el sector privado o de entre los cuadros del servicio civil, en cuyo caso puede pertenecer a un departamento técnico o a un organismo administrativo o a la organización de planificación. La experiencia ha indicado que los relatores que proceden del sector privado por lo general tienen más dificultad para mantener posiciones independientes que los que proceden del servicio civil.

10. En principio, la preparación de pronósticos y programas es llevada a cabo por dos métodos, según que el sector de que se trata sea homogéneo o no. En el primer caso, el pronóstico se establece basándose en la suma

/de los

de los programas en ciernes de las empresas de ese sector. En el último caso, los pronósticos y programas representan el resultado de una clasificación de los planes macroeconómicos de largo plazo preparados con base en el modelo inter-sectorial.

### 3. Aplicación del plan

11. El problema real que entra en juego en la ejecución del plan no consiste en determinar si el plan es indicativo o imperativo, sino más bien en determinar qué clase de vinculación habrá entre la planificación y la acción del Gobierno. No se trata de considerar a la planificación como sinónimo de control estatal, porque puede haber control estatal sin planificación, es decir, sin pronósticos de largo plazo ni visión global. Pero si bien en los países occidentales el papel económico del Estado en gran parte precede al plan, la preocupación por garantizar el éxito del plan puede tener por resultado medidas que de otro modo no se habrían tomado. En tal caso, no se trata de un apego doctrinario a los reglamentos económicos lo que entra en juego, sino un deseo básico de lograr que los objetivos expresados cuantitativamente por el plan sean alcanzados.

12. Entre las medidas adoptadas para ejecutar el plan están los controles físicos sobre los precios de ciertos productos o servicios básicos y en particular reglamentaciones policiales determinadas en cuanto a la construcción industrial en cierta escala en ciertas regiones congestionadas. Los métodos principales usados por las autoridades públicas para alentar la ejecución del plan consiste en incentivos financieros o tributarios indirectos.

13. Las medidas de incentivo tienen una característica común, a saber, excluyen todas las directivas obligatorias y se remiten al interés financiero de la empresa, para lo cual facilitan a esa empresa el desarrollo de una operación (la inversión en general) si se considera que ella es compatible con el plan, y al revés se la hace más difícil si se cree lo contrario. Hay cuatro grandes categorías de incentivos: acceso prioritario a las fuentes de financiamiento; subvenciones en forma de devoluciones de intereses, aranceles preferenciales y bonos no pagaderos; alivio impositivo; y la distribución de pedidos del gobierno y contratos de investigación.

### /4. Problemas

#### 4. Problemas interrelacionados de ejecución del plan

14. Entre los muchos problemas que pueden surgir en las relaciones entre los sectores público y privado durante la ejecución del plan merecen especial consideración los siguientes:

##### Justificación de una medida dada de incentivo

15. Desde el punto de vista económico, una política de incentivo puede justificarse por la contribución que aporte a la consecución de los objetivos del plan. En esto se pueden considerar dos cuestiones importantes, que forman el punto posible de aplicación de una política de desarrollo y por lo tanto se presta a orientación voluntaria. La primera tiene que ver con la capacidad de producción de ciertas ramas en que la expansión depende del progreso en otras actividades. Así sucede con los sectores básicos, en que las inversiones toman un tiempo bastante largo para madurar y por lo tanto no se pueden ajustar en relación con las fluctuaciones en los ciclos económicos. La segunda cuestión tiene que ver con los métodos de producción u "objetivos estructurales". Algunas de éstas derivan directamente del contenido de los objetivos generales del plan, como en caso de la ubicación regional de ciertas empresas. Otras tienen que ver con las condiciones bajo las cuales se alcanzan estos objetivos generales, a saber, el mejoramiento de la productividad y la competitividad, la adaptación a los cambios en la demanda, el financiamiento de inversiones necesarias, etc.

##### ¿Qué órgano debe estimar el grado de conformidad con los objetivos del plan?

16. Si bien parecería evidente por sí sólo que esta tarea debiera confiarse al órgano de planificación en sí, queda por decidir si el poder de este órgano a este respecto será obligatorio o de asesoramiento. La ventaja de la segunda alternativa es que reduce los conflictos de competencia entre los departamentos administrativos. En todo caso, es importante que las empresas privadas sepan que el resultado de sus negociaciones con las autoridades está influido por lo que los planificadores pueden hacer o no hacer, puesto que esto los llevará a participar con mayor entusiasmo en la labor preparatorio y significará una contribución más activa en lugar de ser considerado un simple ejercicio intelectual sin significación práctica.

/¿Qué constituye

¿Qué constituye conformidad con el plan?

17. Los programas fijados para el sector privado deben ir acompañados de un calendario de aplicación a fin de que se pueda hacer una evaluación acerca de la conveniencia de escalonar o reducir los plazos en el tiempo. Esto presupone un conocimiento de los principales proyectos previstos, aunque no por fuerza tiene que ocurrir así. Un caso interesante que vale la pena traer a colación es la eficacia del procedimiento español, por el cual la ayuda del gobierno para el desarrollo en una región dada se "somete a subasta". Esto obliga a las empresas a suministrar detalles de sus actividades para que los planificadores puedan obtener una visión general de los proyectos previstos. Otros criterios se relacionan entre otras cosas con los métodos de financiamiento de las inversiones, el porcentaje de recursos asignados a la investigación, las perspectivas de las exportaciones y la ubicación de las instalaciones. La línea de demarcación entre los sectores público y privado, que coincide más o menos con la línea que divide a los pronósticos de los objetivos, no es inmutable, puesto que las prioridades del desarrollo varían a lo largo del tiempo, no sólo porque las preferencias individuales y de grupos varían, sino porque la evolución espontánea de la economía plantea continuamente nuevos problemas. De tal modo, al adoptar un punto de vista de largo plazo, podemos sostener que el alcance de la carga que impone el Estado el financiamiento de equipo colectivo y de transferencias sociales puede exigir la reasignación de ciertas actividades económicas al sector privado, lo que no significa que se puedan confiar otras actividades al control o a la iniciativa pública.

La índole de los vínculos entre el Estado y las empresas privadas que la aplicación del plan origina

18. La experiencia de Francia revela el aumento en las relaciones de tipo contractual o cuasi-contractual en que una ley negociada tiende a coexistir con la ley "impuesta". Este hecho, en virtud del cual el Estado entre en contrato con empresas por razones ajenas a la satisfacción de sus propias necesidades directas parece ser el resultado de nuevas tendencias en la política gubernamental. Primero, existe la tendencia no sólo a establecer "reglas del juego", sino también a cuidar el desempeño y hasta los logros

/del aparato

del aparato económico, todo lo cual, sobre todo en una economía de mercado, resulta difícil de alcanzar por simple deseo gubernamental; y segundo, la índole selectiva de esta política necesita un uso más amplio de los contratos. La índole de las relaciones entre los sectores público y privado

19. Esta relación puede adoptar una gran variedad de formas, pero pueden establecerse las siguientes gradaciones:

a) Contratos de adhesión. El Estado promete ayuda bien definida a las empresas privadas que ejecutan operaciones económicas que estén a tono con ciertas características predeterminadas: amalgama, descentralización en las zonas provinciales, lanzamiento de nuevos tipos de producción, etc. El resto del contrato es establecido de antemano con respecto a las disposiciones esenciales. Después, sólo se necesita especificar que la empresa entra en la categoría que interesa, y la asignación de la ayuda es automática y directa.

b) Contratos negociados. En este caso, las negociaciones están libres de todo compromiso preliminar por parte del Estado. Por ejemplo, las cartas de acuerdo que pueden analizarse como orden pública que permiten que un mercado esté prefinanciado; los préstamos concedidos por el Estado; los anticipos que se deben devolver para que la operación se termine con éxito; la exención de impuestos a ciertos tipos de compañías (sociedades convencionales) que tienen una condición jurídica especial y están sujetas a control oficial. Las decisiones relativas a este tipo de contrato se discuten en cada caso específico y se traducen en especificaciones precisas cuyo objeto es equilibrar los compromisos recíprocos.

c) Cuasi-contratos. La expresión se usa cuando las disposiciones de los contratos no pueden tener una rigidez legal absoluta para diseñar el montaje en un todo coherente de concesiones dadas por el Estado a cambio de una serie de compromisos por parte de la empresa privada.

20. El hecho que estas relaciones entre los sectores público y privado no tengan un carácter contractual tan claramente delineado como ocurre en el derecho civil no significa que los compromisos en cuestión carezcan de fuerza, porque se trata de una situación en que las dos partes se necesitan mutuamente. Sin embargo, puede ser útil poseer algunos medios para

/resolver controversias

resolver controversias que pueden surgir entre las autoridades y las empresas privadas. En tales casos, las cláusulas de acuerdo no son siempre suficientemente específicas para pasar el asunto a los tribunales ordinarios.

21. En vista de la índole misma de los vínculos entre el Estado y la empresa, el Estado no se puede establecer como único juez en una cuestión en que es al mismo tiempo parte. Podría considerarse, la posibilidad de establecer un tipo especial de magistratura que emitiera opiniones más bien que fallos; en ese caso su autoridad sería esencialmente de carácter moral y su arma principal sería la opinión pública, a través de la difusión que se daría a sus opiniones. Esta es la solución para los problemas de política de ingresos que se adoptará en Francia con la creación en 1966 del College d'Etude et d'Appreciation des Revenus. Las relaciones en este campo entre el Estado y los intereses privados organizados han sido ambiguas y han tenido una base legal dudosa, pues no se daban órdenes, y los contratos todavía no habían llegado a ser la norma general.



#### IV. EFECTOS QUE TIENE LA AYUDA EXTERIOR Y EL COMERCIO EXTERIOR EN LA MAQUINARIA DE LA PLANIFICACION NACIONAL

Por Egbert de Vries y L. Zimmerman

1. En la preparación y administración de los planes de desarrollo hay ciertos hechos básicos acerca de los países en desarrollo que uno debe tener en cuenta:

a) Los ingresos procedentes de la exportación en la mayoría de los países en desarrollo demuestran fluctuaciones grandes y en gran parte imprevisibles;

b) Los ingresos procedentes de la exportación, crecen lentamente en esos países;

c) Los gastos en divisas de la mayor parte de los países en desarrollo crecen rápidamente y acusan cierta rigidez, debido no sólo a las relaciones técnicas y económicas entre los aumentos del ingreso y del consumo, inclusive las importaciones, sino también como consecuencia de los pagos por concepto de intereses y amortizaciones correspondientes a préstamos del exterior;

d) Las reservas extranjeras en la mayor parte de estos países son muy chicas.

2. Por lo que respecta a los puntos a) y b), se comprueba que, aparte el hecho que los países de bajos ingresos acusan tendencias numéricas más bien bajas en términos de valor y fluctuaciones muy grandes entre un año y otro, en los ingresos procedentes de las exportaciones, la estabilización de las exportaciones, o sea la estabilización de los precios de los productos primarios, tiene efectos mucho más reducidos en el valor numérico de la tendencia que la diversificación de las exportaciones. Estos países se encuentran en un círculo vicioso, por cuanto una mayor diversificación de las exportaciones exige planificación del desarrollo, y la planificación del desarrollo requiere una corriente continua y garantizada de ingresos en divisas para pagar las importaciones necesarias para llevar adelante el plan de desarrollo. Por controversible que parezca, el círculo vicioso lleva a la conclusión que la estabilización de los precios mundiales de

/mercado no

mercado no es un medio tan efectivo de ayuda a los países de bajos ingresos como parecería a primera vista. Lo que los países de bajos ingresos necesitan sobre todo es una diversificación mayor de sus exportaciones, y esto inexorablemente exige la industrialización. Sin embargo, la planificación para la industrialización sólo es posible cuando se tiene una garantía de que se contará con los ingresos necesarios en divisas para financiar las importaciones. Si no hay tal seguridad, no tiene mucho sentido pedir a un país en desarrollo que haga un plan de desarrollo como condición previa para otorgarle un préstamo de desarrollo. Hay que comprender que en tales condiciones, la planificación del desarrollo, significa, entre otras cosas, prever las dificultades en la balanza de pagos.

3. Desde luego, podría sostenerse que los países de bajos ingresos, para poder vencer estas dificultades, deben acumular mayores cantidades de reservas. Pero con excepción de unas pocas unidades económicas muy grandes como la Unión Soviética o la India, la demanda de importaciones de los países que progresan rápidamente es tan grande en relación con sus ingresos nacionales, que no es irrazonable esperar que, en un futuro cercano, ocurran aumentos considerables en sus cuentas corrientes. Si uno toma en cuenta el aumento porcentual en la población, se llega a la conclusión de que prácticamente en todos los países en desarrollo están declinando las exportaciones per cápita.

4. Prácticamente todos los países en desarrollo tienen que pagar interés y amortización o dividendos por concepto de préstamos e inversiones. También se paga por concepto de servicios prestados por personas y firmas. Podemos suponer que estos pagos - intereses por préstamos, amortización, servicios y dividendos - tienden a aumentar a medida que avanza la cooperación internacional, y que las aberraciones con respecto a la tendencia son escasas. De tal modo, si varía fuertemente el ingreso procedente de las exportaciones, los ingresos procedentes de las exportaciones menos los rubros invisibles mencionados en este párrafo variarán más radicalmente. Si varios países destinan aproximadamente el 20 por ciento de sus ingresos procedentes de las exportaciones a estos pagos, las variaciones con respecto a la tendencia serán 25 por ciento más intensas, lo que se reflejará en el 80 por ciento más bien que en la totalidad del ingreso procedentes de la exportación.

5. La mayor parte de los países en desarrollo reciben todos los años cierta cantidad de ayuda exterior (donaciones y préstamos) y atraen inversiones privadas del exterior. Debemos suponer, sin embargo, que los montos que reciben varían grandemente de un año a otro, y que estas variaciones no están encaminadas a equilibrar ni compensar respecto de las variaciones que ocurren entre un año y otro en los ingresos procedentes de las exportaciones.

6. Desde el punto de vista administrativo, esto lleva a la conclusión que la mayoría o quizás la totalidad de los países en desarrollo deben tomar en cuenta, como consideración primordial, los cambios intensos y a menudo radicales en los ingresos en divisas disponibles para comprar en el exterior. Una parte de estos ingresos deben usarse para importar bienes de consumo necesarios, y el resto se puede usar con fines de desarrollo. Es el último el que interesa a los planificadores económicos más vivamente. En términos administrativos, sin embargo, la situación financiera puede ser de importancia más decisiva que las prioridades económicas de proyectos individuales o aun la coherencia del programa de desarrollo en su totalidad. El Banco Central, o su equivalente, y el Ministerio de Hacienda deben ocuparse primero de los déficit a corto plazo del balance de pagos (que exijan ayuda externa) y el equilibrio del presupuesto.

7. Bien podría ocurrir que, administrativamente, la evaluación del balance de pagos de un país y la situación presupuestaria sean más importantes que la estabilización o el fomento del programa de desarrollo. De hecho, el programa debería indicar las posibilidades de largo o mediano plazo de tal evaluación. Sin embargo, la traducción del programa en un plan anual administrativo para ser ejecutado correspondería específicamente al administrador. Consideramos que ha sido motivo de mucha desilusión el hecho que las tareas que corresponden al economista y al administrador estén delineadas en forma ambigua. La tarea de este último sería fácil si se pudiesen predecir con razonable certeza las tendencias económicas y financieras. En los países desarrollados, con una amplia reserva de divisas, ello puede ser así, pero para los países en desarrollo en su mayoría, desgraciadamente, no se puede decir lo mismo.

8. No nos inclinaríamos a desalentar la elaboración cuidadosa de programas de desarrollo a mediano y largo plazo, pero es necesario un proceso administrativo importante antes que se pueda ejecutar tal programa. Las más de las veces, los déficit en el balance de pagos de corto plazo entorpecen la elaboración de vínculos importantes en un programa nacional y comprensivo de desarrollo. Con gran frecuencia, las autoridades de los países en desarrollo son culpados de falta de previsión o de insuficiencia administrativa, cuando en la realidad quizás sufran las consecuencias de hechos económicos externos que están fuera de su control.

9. Como tales acontecimientos no se pueden predecir, puede ser necesario dar mayor flexibilidad a los planes de desarrollo; quizás haya que posponer ciertos proyectos hasta que surja la oportunidad de promoverlos; otros quizás tengan que recibir menor prioridad o ser interrumpidos. Esto exige una capacidad administrativa mayor que la necesaria para ejecución de un programa cuando se dan las mejores condiciones económicas y técnicas. Por lo tanto es posible, que la aparente falta de continuidad haya sido la única alternativa administrativa en un caso dado. Demasiada poca atención se ha dado a este aspecto de la administración del desarrollo.

10. ¿Hay medidas administrativas con las que se pueda contrarrestar en cierta medida los efectos de las fuerzas económicas externas en los programas de desarrollo? Sabemos que tales medidas sólo pueden ser parciales y de corto plazo; con todo, son importantes.

a) Primero que todo, los organismos monetarios y financieros (Banco Central y Tesoro) deben actuar como aceleradores y reguladores a lo largo de todo el proceso. Esto significa también que estos organismos pueden tornarse progresivos sin dejar de mantener su tradicional estabilidad.

b) Los planes de mediano plazo deben traducirse administrativamente en órdenes ejecutivas (anuales) de corto plazo. Esto exige un análisis cuidadoso de toda la labor de desarrollo que se está realizando y una evaluación de los efectos de acelerar o desacelerar los trabajos en aspectos dados del programa.

c) Ciertos programas exigen equipo importado que se usa primordialmente para sostener los proyectos locales y recursos una vez completado el programa. En esta clase entran la construcción de caminos, la perforación

/de pozos,

de pozos, los pequeños proyectos de riego y algunas actividades de construcción (escuelas, viviendas). Cuando llega la oportunidad de instalar y equipar grupos de expertos en el país, sus actividades pueden estandarizarse y, en tal sentido, pueden pasar a ser una herramienta permanente de desarrollo.

d) En los casos en que la ejecución ininterrumpida de una obra importante, como un dique o una planta siderúrgica, sea una condición sine qua non para el éxito del plan de desarrollo, es aconsejable tratar de obtener un préstamo. No sería económico dejar a medio terminar tales estructuras, ni retardar su construcción por una escasez temporaria de divisas.

e) Sobre todo, el país necesita una rápida toma de decisiones en el campo del desarrollo. Esto abarcaría la necesidad de derechos temporarios a las exportaciones en caso de excesiva prosperidad, pedidos de equipo y ejecución de proyectos cuando hay una ganancia inesperada. También significaría una cartera de proyectos deseables pero, por el momento, inapropiados. Por el contrario, cuando el ingreso en divisas disminuya, se tendría que poder determinar qué proyectos se pueden interrumpir o posponer con el mínimo de daño al plan. Esto exige contar con presupuestos "sombra", por ejemplo, uno en que se prevea un aumento de 10 por ciento en los recursos, otro en que se prevea un 10 por ciento de disminución. No se puede suponer que un cambio de 10 por ciento en una dirección o en otra tenga resultados análogos, o que las reducciones o disminuciones tengan que afectar parejamente todo el presupuesto.

f) Todas las actividades en el campo de la ayuda exterior deben centralizarse en el órgano central de planificación. Es esencial que haya una estrecha cooperación entre este órgano y el Banco Central, para que la ayuda exterior se use eficientemente.

g) Por lo que respecta a préstamos y donaciones, la economía debe estar en condiciones de darles buen uso desde el momento mismo en que se cuenta con ellos. Muchas veces, cuando el órgano central de planificación recibe la información de que hay nuevos fondos disponibles en el exterior, se tiene que escoger proyectos en forma precipitada.

/h) Otros

h) Otros pedidos de ayuda de expertos en cuestiones técnicas tienen que ser planificados cuidadosamente. Muchas veces varios expertos extranjeros trabajan simultáneamente en el mismo problema en varios ministerios sin que ninguno tenga idea de la existencia de los otros, y ocurre también que muchos expertos se encuentran con que sus misiones están mal preparadas y sus mandatos son insuficientes.

i) El sistema de becas para estudiar en el exterior podría mejorarse concediendo las becas en estrecha cooperación con la división de personal del órgano central de planificación.

j) Para resumir, estas medidas exigen una administración muy capaz y de mucha imaginación, que sea flexible ante la presión económica externa pero que sea firme ante la presión política interna. Si no se dan estas condiciones, el país o agotará sus reservas de divisas, o verá reducido el valor externo de su moneda.

11. Desde el punto de vista administrativo internacional, esto nos lleva a la conclusión que los países de altos ingresos y las diversas fuentes intergubernamentales de capital tienen primero que todo que hallar maneras de ayudar a los exportadores de productos primarios a vencer las dificultades que tienen en sus balances de pagos de corto plazo. La única solución posible de corto plazo en la esfera internacional sería aumentar los créditos contingentes del Fondo Monetario Internacional. Dadas las condiciones internacional actuales, el Fondo se usa para la planificación del desarrollo en los países de bajos ingresos, y es tan importante como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Mientras exista la voluntad de que los países de bajos ingresos sean compensados ex post facto por las pérdidas sufridas, ésta es la única solución que podemos esperar durante los próximos años. Esto no supone oposición a idear una nueva filosofía de ayuda internacional, que en la actualidad muchas veces toma la forma de ayuda de emergencia de corto plazo después de surgida una crisis; pero mientras esta filosofía no exista, lo único que podemos esperar es la ayuda bien organizada de corto plazo.

Anexo I

PROGRAMA DE LA REUNION

Sesión matutina: 9:30 a 13:00 horas  
Sesión vespertina: 15:00 a 17:30 horas

Lunes, 8 de junio

- 9:30 ..... 1. Registro
- 11:00 ..... 2. Elección de la mesa
- 11:30 ..... 3. Inauguración oficial
- 15:00 ..... 4. Aprobación del programa
- 5. Organización de la reunión
- 6. Presentación del Informe del Estudio Preliminar del Profesor Michel Debeauvais, Institut d'Etude du Développement Economique et Social, París, Francia
- 7. Iniciación del debate sobre el Informe del Estudio Preliminar

Martes, 9 de junio

- 9:30 ..... 8. Debate sobre el Informe del Estudio Preliminar, Parte I: "La Organización Central de Planificación"
- 15:00 ..... 9. Debate sobre el Informe del Estudio Preliminar, Parte II: "Formulación del Plan"

Miércoles, 10 de junio

- 9:30 ..... 10. Debate sobre el Informe del Estudio Preliminar, Parte III: "Ejecución del Plan"
- 15:00 ..... 11. Debate sobre el Informe de Estudio Preliminar, Parte IV, "Evaluación de los resultados"

Jueves, 11 de junio

- 9:30 ..... 12. Debate sobre el Estudio N° 1: "Ciertos aspectos de la planificación como herramienta efectiva de desarrollo económico y social", por Gerhard Colm, Economista Jefe, Asociación Nacional de Planificación, Washington, D.C., Estados Unidos

/Jueves, 11 de junio

Jueves, 11 de junio

- 15:00 ..... 13. Debate sobre el Estudio N° 2: "Integración de los objetivos sociales y económicos en la planificación del desarrollo", por D.F. Pearl, Commonwealth Development Finance Company Ltd., Londres, Inglaterra

Viernes, 12 de junio

- 9:30 ..... 14. Debate sobre el Estudio N° 3: "Interrelación entre los sectores público y privado en la planificación del desarrollo", por B. Cazes, encargado de misión del Comisariato General del Plan, de Francia
- 15:00 ..... 15. Debate sobre el Estudio N° 3 (continuación)

Lunes, 15 de junio

- 9:30 ..... 16. Debate sobre el Estudio N° 4: "Impacto de la ayuda externa y del comercio exterior en la maquinaria de la planificación nacional", por Egbert de Vries, Director, Instituto de Estudios Sociales, La Haya, y L. Zimmerman, decano de Programación, Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Países Bajos
- 15:00 ..... 17. Debate sobre el Estudio N° 4 (continuación)

Martes, 16 de junio

- 9:30 ..... 18. Estudio para el debate N° 5: "Planificación y administración en zonas urbanas", por Lyle C. Fitch, presidente, Instituto de Administración Pública, Nueva York, Estados Unidos
- 15:00 ..... 19. Estudio para el debate N° 5 (continuación)

Miércoles, 17 de junio

- 9:30 ..... 20. Visitas a Institutos de Planificación e Investigación
- 15:00 ..... 21. Tiempo libre

Jueves, 18 de junio

- 9:30 ..... 22. Presentación del proyecto de informe de la reunión, por el relator
- 15:00 ..... 23. Debate sobre el proyecto de informe

Viernes, 19 de junio

- 9:30 ..... 24. Debate sobre el proyecto de informe, conclusiones y recomendaciones; aprobación del informe



Anexo II

RESUMENES DE DECLARACIONES INAUGURALES

1. Declaración de Philippe de Seynes, Subsecretario del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

En nombre del Secretario General, el Sr. de Seynes agradeció a los participantes de la reunión que, a pesar de tener muchos otros compromisos, habían preparado documentos de trabajo muy valiosos. Señaló que la planificación se considera actualmente una necesidad en muchos países, en tanto que al principio había motivado dudas y vacilaciones y posteriormente controversias dentro de diversos órganos nacionales e internacionales.

Todos los programas de ayuda externa, sea cual fuere su carácter, están directamente relacionados con la planificación nacional. Así sucede, por ejemplo, con la ayuda que se concede a través de la Alianza para el Progreso y por medio de los diversos consorcios establecidos en distintas partes del mundo. Así sucede, aunque en menor grado, con la ayuda técnica prestada por las Naciones Unidas.

El Sr. de Seynes destacó la utilidad de la Reunión de Expertos. Los programas de desarrollo preparados por los distintos estados no se pueden ejecutar efectivamente si no hay una sólida estructura administrativa. La planificación consiste no sólo en preparar planes, sino también en establecer la maquinaria para ponerlos en vigor. Más de las dos terceras partes de los países en desarrollo han preparado planes, pero existe el peligro de que pierdan interés en expandirlos o hasta en seguir aplicándolos si no hay una maquinaria administrativa para ponerlos en vigor.

El Sr. de Seynes expresó sus más cálidos deseos de éxito a la Reunión de Expertos.

2. Declaración del Sr. Pierre Massé, Comisionado General del Plan, de Francia

El Sr. Pierre Massé destacó también la importancia de los aspectos administrativos de la planificación.

La planificación no es sólo un instrumento que prevé la asignación óptima de los recursos. Es, sobre todo, un proyecto coherente preparado conjuntamente por los técnicos, administradores, directores de empresas y representantes de sindicatos después de sostener conversaciones en las que se llega a un mutuo acuerdo.

/La planificación

La planificación es una práctica más bien que una doctrina. En este contexto, el Sr. Massé habló de la experiencia de Francia en la materia, que citó a modo de ejemplo, y no como modelo.

Las principales características del plan francés son las mismas que existían en el plan concebido hace 18 años por el Sr. Jean Monnet, a saber:

- a) Empleo de un personal permanente muy pequeño (50 encargados de misión)
- b) Contactos amplios con el exterior
- c) Empiricismo.

El plan, por sobre todo, constituye un lugar de reunión en que todos los participantes pueden expresar sus opiniones con completa libertad. El Comisariado del Plan no tiene facultades para tomar decisiones, y se encarga solamente de presentar la información a las autoridades políticas y asesorarlas en cuanto a sus decisiones. No hay por lo tanto ningún peligro de que el plan se convierta en un elemento de intromisión en las prerrogativas de los ministerios interesados. Aunque está asignado a la Presidencia del Consejo, el Plan retiene con todo vínculos muy estrechos con el Ministerio de Finanzas, combinación que es esencial para ejecutar el plan.

En vista del hecho de que el personal permanente es pequeño, el Comisariado del Plan tiene que contar con la ayuda de fuera. Esta ayuda se obtiene a través del personal de las Comisiones de Modernización, de las que hay actualmente 25. De ellas, 20 son llamadas comisiones verticales, o sectoriales, y cinco horizontales - encargadas de estudiar problemas de equilibrio inherente en los diversos sectores de actividad.

Estas comisiones están integradas por funcionarios, jefes de empresas, representantes de asociaciones de empleadores, representantes de asociaciones de trabajadores y expertos. Sus miembros sirven a título personal y no como representantes de sus organizaciones. El objeto de la Comisión de Modernización es elaborar, a través del debate, una opinión general de las perspectivas de evolución futura de los sectores relevantes y facilitar con ello la cooperación entre la administración y las empresas.

El Sr. Massé anunció que recientemente hizo algunos cambios en la elaboración del Quinto Plan Francés. Es de carácter más estratégico que los anteriores, porque contienen indicadores que tienen por objeto permitir la pronta adopción de medidas compensatorias. Actualmente se está prestando

/más atención

más atención a la planificación regional, aunque los objetivos sectoriales siguen siendo el rasgo predominante en la estructura del plan. Además, la planificación está pasando a ser más democrática, en cuanto que la consulta con el Parlamento se realiza en forma continuada a partir del momento en que se establecen las tendencias generales hasta la fase final, en que se aprueba el plan.

3. Declaración del Sr. André Bertrand, Director del Departamento de Ciencias Sociales de la UNESCO

El Sr. Bertrand dio la bienvenida a todos los participantes en nombre de la UNESCO y del Director General, Sr. René Maheu. La presencia del Sr. Pierre Massé y del Sr. Philippe de Seynes en su prueba, dijo, de la importancia que atribuyen los gobiernos y las organizaciones internacionales al intercambio de ideas, experiencias e investigaciones en materia de planificación, que ahora se considera herramienta esencial de crecimiento económico. Destacó la importancia de la racionalización - a pesar de que esté teñida de empiricismo - que representa un plan, y destacó que no puede haber planificación eficiente sin estructuras administrativas centralizadas y sin un personal de funcionarios y técnicos.

La relación entre la planificación y la administración pública no se puede destacar demasiado. La UNESCO, dijo el Sr. Bertrand, se ocupa de la administración pública por dos conceptos. Primero, tiene una capacidad general de trabajo en materia de administración pública, que se considera una de las disciplinas de las ciencias sociales. Es en este sentido, por ejemplo, que la Organización con arreglo al acuerdo que firmó recientemente con el gobierno de Marruecos, acaba de ayudar en la creación del Centro Africano de Capacitación Administrativa e Investigación para el Desarrollo en Tanger, que dedicará la mayor parte de sus actividades a la planificación del desarrollo y los aspectos administrativos del desarrollo según aparecen en Africa actualmente. Segundo, la UNESCO ejerce autoridad especial en la educación, la información y las actividades culturales y el desarrollo científico o tecnológico. Se ocupa por lo tanto de los aspectos administrativos de la planificación de la educación, que no puede ser efectiva si no está integrada en el proceso de planificación general.

Anexo III

LISTA DE PARTICIPANTES Y OBSERVADORES

País u organización

Nombre y cargo

Chile

Sr. H. Díaz  
Director general  
Corporación de Fomento de Chile

Sr. E. Boeninger  
Subdirector  
Oficina Nacional del Presupuesto,  
Chile

India

Sr. K. Mitra  
Jefe de la División de Administración  
de Programas  
Comisión de Planificación, India

Israel

Sr. Y. Saphir  
Director del Departamento de  
Asistencia Técnica  
Oficina del Primer Ministro, Israel

Sr. B. Toren,  
Director,  
Departamento de Planificación  
Industrial  
Ministerio de Comercio e Industria,  
Israel

Malasia

Sr. Thong Yaw Hong  
Subsecretario de la Unidad de  
Planificación Económica  
Departamento del Primer Ministro,  
Malasia

Mali

Sr. D. Sylla  
Director del gabinete del Ministro  
del Plan, Mali

Nigeria

Sr. S.B. Akande  
Secretario Permanente Suplente en  
Ejercicio  
Ministerio Federal de Planificación  
Económica, Nigeria

Sr. E.O. Iwuagwu  
Subsecretario principal en ejercicio  
Unidad de Planificación Económica,  
Nigeria

/País u

<u>País u organización</u>	<u>Nombre y cargo</u>
Pakistán	Sr. M. Hassan Secretario Conjunto División de Planificación Secretaría del Presidente, Pakistán
Túnez	Sr. S. Bahroun Director Finanza y Programación Ministerio de Planificación, Túnez
Yugoslavia	Sr. V.M. Stipetić Profesor asociado de economía Universidad de Zagreb, y Presidente de la República de Croacia, Yugoslavia
OIT	Sr. F. Pauket División Económica Organización Internacional del Trabajo
FAO	Sr. V.W. Bruce, Jefe, Organización de Servicios Agrícolas Organización para la Agricultura y la Alimentación
UNESCO	Sr. A. Bertrand, Director Departamento de Ciencias Sociales Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  Sr. E. Ewers, Jefe, Planificación y Administración de la Educación  Sr. W. Zyss Departamento de Ciencias Sociales
OMS	Sr. V.Z. Tabona, Jefe, Formulación de Programas y Desarrollo Organización Mundial de la Salud
BIRD	Sr. A. Waterston Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

/País u

País u organización

Nombre y cargo

IICA

Sr. H. Emmerich, Presidente,  
Instituto Internacional de Ciencias  
Administrativas

Sr. Charles Ascher  
Instituto Internacional de Ciencias  
Administrativas

IIPE

Sr. F.R. Lyons  
Funcionario principal  
Instituto Internacional de  
planificación de la Educación

Sr. A.C.R. Wheeler  
Ayudante de Investigación  
Instituto Internacional de  
Planificación de la Educación

OCDE

Sr. R. Buron, Presidente  
Centro de Desarrollo  
Organización de Cooperación y  
Desarrollo Económico

Sr. R. Grégoire  
Centro de Desarrollo

Srta. F. Mansur  
Centro de Desarrollo

Sr. L.R. Dartin  
Oficina de Cooperación Técnica  
Departamento de Desarrollo

Consultores

Sr. B. Cazes  
Chargé de Mission  
Commissariat Général du Plan,  
Francia

Sr. Gerhard Colm, Chief Economist,  
National Planning Association  
Washington, D.C., Estados Unidos

Sr. L.C. Fitch, Presidente,  
Intitute of Public Administration  
New York, Estados Unidos

/ País u

País u organización

Nombre y cargo

Sr. M. Debeauvais, Directeur,  
Institut d'Etudes du Développement  
Economique et Social (IEDES)  
Paris, Francia

Sr. P. Juvigny  
Consultor de Administración Pública  
Paris, Francia

Sr. D.F. Pearl  
Commonwealth Development Finance  
Company Ltd., Londres, Inglaterra

Sr. L. Zimmerman,  
Dean of Programming,  
Institute of Social Studies,  
La Haya, Países Bajos.

Personal de las Naciones Unidas

Sr. K. Adusei-Poku  
Sección de Organización y Métodos,  
División de Administración Pública,  
Secretaría de las Naciones Unidas

Sr. A. Attir, Jefe,  
Sección de Organización y Métodos,  
División de Administración Pública,  
Secretaría de las Naciones Unidas

Sr. E.P. Laberge  
Asesor Regional en Administración  
Pública, Comisión Económica para  
Africa, Addis Abeba, Etiopía

Observadores

Sr. Anegai,  
Institut D'Etudes du Développement  
Economique et Social, Paris, Francia

Sra. C. Bertrand  
Institut d'Etudes du Développement  
Economique et Social, Paris, Francia

Sr. Jean Jacques Bonnaud,  
Chargé de Mission  
Commissariat Général du Plan,  
Paris, Francia

/País u

País u organización

Nombre y cargo

Sr. C. Bonnefoy  
Funcionario, Oficina Europea  
Corporación de Fomento de Chile

Sr. Dominique Brandt  
Administrateur Civil,  
Ministere des Finances et des  
Affaires Economique, París, Francia

Sr. Martínez Cabañas  
Director,  
Instituto de Administración Pública  
México

Srta. M. Rivera  
Institut d'Etude du Développement  
Economique et Social,  
París, Francia

Sr. P. Torres  
Institut d'Etude du Développement  
Economique et Social  
París, Francia



Anexo IV

LISTA DE DOCUMENTOS PRESENTADOS

- A. Informe del Estudio Preliminar, por los profesores François Perroux y Michel Debeauvais, Institut d'Etude du Développement Economique et Social:
1. "Aspectos Administrativos de la Planificación en los países en desarrollo", con los siguientes anexos:
    - I. Bibliografía anotada
    - II. Administración de la planificación en Chile
    - III. Administración de la planificación en Colombia
    - IV. Administración de la planificación en Ghana
    - V. Administración de la planificación en la India
    - VI. Administración de la planificación en Malasia
    - VII. Administración de la planificación en Mali
    - VIII. Administración de la planificación en México
    - IX. Administración de la planificación en Nigeria
    - X. Administración de la planificación en Senegal
    - XI. Administración de la planificación en Sudán
    - XII. Administración de la planificación en Túnez
    - XIII. Administración de la planificación en Yugoslavia
  2. "Aspectos administrativos de la Planificación social"
- B. Documentos especiales de debate presentados por los consultores expertos:
1. "Certain Aspects of Planning as a Tool for Social and Economic Development", por Gerhard Colm, Chief Economist, National Planning Association, Washington, D.C., Estados Unidos.
  2. "Integration of Social and Economic Objectives in National Planning", por D.F. Pearl, Commonwealth Development Finance Company, Ltd., Londres, Inglaterra.
  3. "Inter-relation of Public and Private Sectors in Development Planning", por Bernard Cazes, Chargé de Mission au Commissariat Général du Plan, Francia.

/4. "Impact of

4. "Impact of Foreign Aid and Foreign Trade on the Machinery for National Development Planning", por Egbert de Vries, Director, and M.L. Zimmerman, Dean of Programming, Institute of Social Studies, La Haya, Países Bajos.

5. "Planning and Administration in Urban Areas", por Lyle C. Fitch, President, Institute of Public Administration, Nueva York, Estados Unidos.

C. Documentos de información general presentados por los participantes nacionales y por los organismos especializados de las Naciones Unidas:

1. Administrative Aspects of Development Planning in Israel, por David Kochav, Director, Economic Planning Authority, Israel.

2. Some Remarks on Programme Implementation, por B. Toren, Director, Industrial Planning Department, Ministry of Commerce and Industry, Israel.

3. Effective Use of Technical Assistance, por Y. Saphir, Director, Technical Assistance Department, Israel.

4. The Experience of Pakistan in the Administrative Aspects of Development Planning, por Mahdi Hassan, Joint Secretary, Planning Division, Gobierno de Pakistán.

5. National Development Planning in Poland, por Ignacy Sachs, Director, Centre of Research on Under-Developed Economies, Varsovia, Polonia.

6. The Administration of Planning in Yugoslavia, por V. Stipetić, Chairman, Economic Council of the Republic of Croatia, Yugoslavia.

7. Interdependence of Planning of Highly Qualified Manpower and Economic Planning, por la OIT.

8. Machinery for Agricultural Development Planning, por la FAO.

9. Education and Development, por H.M. Phillips, UNESCO.

10. Economic and Social Aspects of the Planning of Education, por H.M. Phillips, UNESCO.

11. National Health Planning with Some Observations on the Relation to Economic Development, por la OMS.



