

IT ILPES  
C 19

Planificación  
económica y Social



# EL REGIMEN JURIDICO DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA



y029 89300524 8

37

CEPAL-ILPES



ACIONES UNIDAS

CUADERNOS DE  
ILPES



1. 1. 1. 1.



\*149000003\*  
Cuadernos del ILPES, N° 37 (1993)  
C.1

29 JUL 1993



CUADERNOS

DEL



ILPES

---

**37**

**EL REGIMEN JURIDICO  
DE LA PLANIFICACION  
EN AMERICA LATINA**

---

SANTIAGO DE CHILE, 1993

LC/IP/G.64-P  
Junio de 1993

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.93.III.F.1

ISSN 0020-4080  
ISBN 92-1-329013-6

## INDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACION . . . . .	9
<b>PRIMERA PARTE</b>	
I. INTRODUCCION . . . . .	11
II. DETERMINACION DE LA FUNCION QUE CONSTITUCIONALMENTE CORRESPONDE AL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO . . . . .	12
III. LAS REFERENCIAS A LA PLANIFICACION EN LAS CONSTITUCIONES . . . . .	16
IV. EFECTOS JURIDICOS DE LA PLANIFICACION . . . . .	20
1. La planificación del sector público . . . . .	21
a) Análisis de algunos casos nacionales . . . . .	21
2. Conclusiones sobre la planificación del sector público . . . . .	25
3. La planificación del sector privado . . . . .	27
a) La concertación entre el sector privado y el plan. Algunos ejemplos . . . . .	27
b) El estímulo al sector privado en la planificación . . . . .	29
4. Una forma especial de concertación dentro del sector público: la coordinación en los países federales . . . . .	30
V. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA PLANIFICACION . . . . .	31
1. El principio de justicia social y la planificación . . . . .	32
2. El principio de la participación democrática y la planificación . . . . .	34
3. El principio de economía mixta como forma de sistema económico . . . . .	37
4. Otros principios . . . . .	38

**SEGUNDA PARTE**  
**LA PLANIFICACION DESDE EL PUNTO DE VISTA**  
**ESTATICO: LA ESTRUCTURA DE LOS**  
**SISTEMAS DE PLANIFICACION**

<b>A. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO</b>	<b>39</b>
<b>B. ORGANIZACION DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION</b>	<b>41</b>
1. Ideas generales	41
2. El concepto de sistema de planificación	42
3. La estructura del sistema dentro del ámbito nacional	44
a) Los órganos de decisión política	44
b) Los órganos de participación	56
c) El nivel administrativo y técnico	61
d) Análisis de algunos casos particulares	63
e) Algunas conclusiones sobre los órganos administrativos y técnicos	80
<b>C. ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA PLANIFICACION</b>	<b>83</b>
1. Consideraciones generales	83
2. Análisis de algunos casos particulares	84
a) Las oficinas de planificación a nivel sectorial	84
b) Las responsabilidades de los ministerios en materia de planificación sectorial	88
c) El subsistema de planificación sectorial en Costa Rica	93
<b>D. ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LA PLANIFICACION</b>	<b>95</b>
1. La estructura regional de la planificación	98
2. Sistemas de planificación regional en países federales	98
3. Sistemas de planificación regional en países no federales	106
4. Algunas conclusiones sobre los sistemas regionales de planificación	119
5. Otros niveles territoriales de planificación	120
a) Generalidades	120
b) Organización de la planificación local en países seleccionados	121
6. La coordinación de la planificación	128

**TERCERA PARTE**  
**LA PLANIFICACION DESDE EL PUNTO DE**  
**VISTA DINAMICO: EL PROCESO**

A. INTRODUCCION . . . . .	133
B. LA PREPARACION Y FORMULACION DEL PLAN . . .	133
1. Etapas del proceso de preparación y formulación del plan . . . . .	133
2. Análisis de casos seleccionados . . . . .	136
3. Participación del sector privado en la elaboración del plan . . . . .	142
4. Integración del nivel regional en la planificación . . . . .	145
a) El funcionamiento de los sistemas de planificación regional . . . . .	145
b) La región como sujeto planificador como espacio de planificación . . . . .	145
c) Las relaciones entre los sistemas de planificación nacional y regional . . . . .	147
d) El proceso de adopción de decisiones en la planificación regional . . . . .	149
C. LA APROBACION DEL PLAN . . . . .	151
1. Introducción: la intervención de los órganos parlamentarios en la planificación . . . . .	151
a) La aprobación del plan por ley. Análisis de casos seleccionados . . . . .	152
b) La aprobación por ley de los planes anuales . . . . .	156
c) La aprobación del plan por el Ejecutivo . . . . .	157
d) La participación del Parlamento en el control del plan . . . . .	158
D. LA EJECUCION, EVALUACION Y CONTROL DEL PLAN . . . . .	164
1. La influencia de los organismos de planificación en las tareas de ejecución, evaluación y control . . . . .	164
2. La ejecución del plan . . . . .	166
3. El control del plan . . . . .	167

## CUARTA PARTE

LA EJECUCION DEL PLAN Y EL PRESUPUESTO  
DEL ESTADO: PROBLEMAS JURIDICOS

A. INTRODUCCION . . . . .	169
B. LA RELACION ENTRE EL PRESUPUESTO Y EL PLAN	170
1. El presupuesto y la planificación en los sectores público y privado . . . . .	170
2. Formas de relación entre el plan y el presupuesto . . . . .	171
3. El presupuesto como instrumento de ejecución del plan . . . . .	174
4. Las relaciones jurídico-políticas entre el plan y el presupuesto . . . . .	177
a) Consideraciones generales . . . . .	177
b) Posibles vínculos jurídicos entre el Ejecutivo y el Legislativo para la aprobación del presupuesto . . . . .	179
c) Soluciones al problema del financiamiento del plan en el presupuesto en algunas legislaciones latino-americanas . . . . .	180
d) Fiscalización parlamentaria del plan mediante el presupuesto . . . . .	183
e) Las relaciones entre los sectores administrativos encargados de la planificación y del presupuesto . . . . .	184
5. La estructura presupuestaria y la planificación . . . . .	197
a) El presupuesto por programas . . . . .	197
b) El presupuesto por programas en algunas legislaciones . . . . .	201
6. El ajuste temporal entre planes y presupuestos . . . . .	208
a) Las relaciones entre los planes operativos anuales y el presupuesto . . . . .	208
b) Los planes operativos anuales en algunas legislaciones . . . . .	209
c) Las autorizaciones presupuestarias y la planificación a mediano y largo plazo . . . . .	212
C. CONCLUSIONES . . . . .	221
NOTAS . . . . .	227
BIBLIOGRAFIA . . . . .	243

## PRESENTACION

El propósito de este estudio es presentar un análisis comparativo de las principales cuestiones que plantea el régimen jurídico de la planificación en América Latina. Ha sido preparado en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, en el marco del proyecto PNUD/ILPES (RLA/86/029) "Elaboración y difusión de nuevas técnicas en la planificación y programación de políticas públicas" y en estrecha colaboración con el Area de Programas y Políticas Sociales (APPS) del ILPES. Su realización ha sido posible gracias al financiamiento proporcionado por el Servicio de Formación de Personal Investigador, perteneciente al Ministerio de Educación y Ciencia de España. La investigadora a cargo del estudio fue incorporada por el ILPES a su sede en Santiago de Chile, donde se puso a su disposición el material y los recursos necesarios.

La redacción de este documento se dio por concluida en abril de 1989. Con posterioridad a dicha fecha se han producido algunas modificaciones en la legislación de los países analizados que tienen incidencia en el régimen jurídico de la planificación y que no han sido recogidas en la presente versión.

El estudio consta de cuatro partes: en la primera se analiza el régimen constitucional de la planificación; en la segunda se examina su régimen administrativo, es decir, las instituciones que desempeñan esta función del Estado. En la tercera se describe el proceso planificador y la cuarta y última parte está dedicada al tema de la relación entre presupuesto del Estado y planificación. El trabajo finaliza con una serie de conclusiones respecto de los cuatro grandes temas analizados.

Para realizar este estudio comparativo sobre las legislaciones latinoamericanas relativas a la planificación se han utilizado los textos constitucionales y las leyes correspondientes, así como una serie de documentos complementarios, tales como obras doctrinales, estudios elaborados por el ILPES y las Naciones Unidas sobre el tema, y otros

preparados por las propias instituciones objeto de este análisis. Lógicamente, el grueso de la documentación básica ha sido proporcionado por los organismos nacionales de planificación, a los que el Proyecto PNUD/ILPES (RLA/86/029) y el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) solicitaron enviar la Constitución política y las leyes sobre planificación y presupuesto de sus respectivos países. Su favorable respuesta a este pedido hizo posible la realización de este estudio y se agradece debidamente.

Al desarrollar cada tema se ha procurado considerar a todos los países de América Latina y el Caribe. No obstante, en el caso de algunos de ellos no se ha contado con información suficiente y serán incorporados en una próxima publicación. La disponibilidad y características de la información reunida han influido tanto en el tratamiento como en la extensión con que se han expuesto algunos casos nacionales.

## PRIMERA PARTE

### REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACION Y DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

#### I. INTRODUCCION

En las constituciones políticas nacionales se pueden adjudicar al Estado dos papeles como actor económico: el primero consiste en dotarlo de ingresos propios para financiar sus gastos, es decir, de una hacienda; el segundo es encargarlo del proceso de desarrollo económico y social del país, lo cual supone facultarlo para intervenir directa e indirectamente en este ámbito. Aunque es evidente que tiene que producirse algún grado de coincidencia entre ambas funciones, creemos que una y otra son independientes ya que, si bien es imposible concebir la existencia de un Estado que no ejerza por lo menos una mínima actividad financiera, es decir, desprovisto de hacienda propia, atribución que se le reconoce en todas las constituciones, no existe uniformidad en los textos legislativos fundamentales sobre la forma de hacer al Estado responsable del desarrollo económico y social, ni sobre el alcance de las facultades de intervención de las que se le debe dotar para que cumpla tal función.

Esto no sólo depende del modelo político-económico característico de cada Estado, sino también de la época en la que se redactó su constitución. La tendencia moderna, como se podrá constatar en el presente estudio, es la de incluir expresamente en el texto fundamental lo que se ha dado en denominar *constitución económica*, concepto que comprende una serie de disposiciones y principios relativos al papel que cabe al Estado en el proceso económico nacional. Sin embargo, las constituciones eminentemente liberales adoptadas durante el siglo pasado y gran parte del actual solamente se refieren a esta problemática en forma implícita, al tratar el tema de la libertad de mercado.

En cualquier caso, sea que se mencione explícitamente en la constitución o no, todos los Estados ejercen por lo menos una mínima influencia sobre la economía del país, su desarrollo o su el crecimiento, aunque sólo sea como resultado del manejo de su propia hacienda. En mayor o menor medida, toda economía de mercado está limitada por los tributos y gastos estatales, que siempre ejercen una influencia no desdeñable sobre el proceso nacional de desarrollo económico. Por otra parte, si se interpreta la planificación como una forma de racionalizar las decisiones en el ámbito económico y no como una intervención directa del Estado, no sólo resulta que tal procedimiento es compatible con la economía de libre mercado, sino también que la economía de los países sin planificación oficial está igualmente planificada (Garrido Falla, 1975, p. 22). Definida como sistema de racionalización de decisiones, la planificación no puede ser ajena a ninguna modalidad de gobierno.

Sin embargo, hay ocasiones en que en la constitución se atribuye al Estado un papel económico que va mucho más allá de todo lo anterior, pues se le adjudica una amplia responsabilidad con respecto al desarrollo y al crecimiento del país, al identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico.

La base constitucional de estas facultades es de gran importancia; primero, porque legitima la acción del Estado, dado que este tipo de atribuciones puede contradecir, por lo menos en apariencia, otros principios constitucionales (por ejemplo, en conceptos de propiedad y de iniciativa privadas, de igualdad y de libertad de empresa, entre otros); en segundo lugar, porque permite que esta función del Estado pueda ser controlada, ya que sus límites están establecidos en la propia constitución. Por otra parte, cuando la constitución contempla normas sobre la acción estatal en este campo, sirve para orientar la futura legislación al respecto. Por último, los poderes del Estado estarán obligados a vigilar que esta misión se cumpla con arreglo a los principios preestablecidos.

Esta es una idea que parecen haber tenido en consideración los constituyentes de América Latina ya que, de una u otra forma, introdujeron en la constitución de sus respectivos países los temas del desarrollo económico, de la intervención del Estado en la economía y de la planificación.

## **II. DETERMINACION DE LA FUNCION QUE CONSTITUCIONALMENTE CORRESPONDE AL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO**

En la gran mayoría de las constituciones latinoamericanas se atribuye al Estado un importante rol relacionado con el crecimiento y el desarrollo,

aunque ello no ha conducido al establecimiento de economías centralizadas, sino mixtas, en las que el Estado mantiene importantes funciones dentro del aparato productivo y un amplio poder para orientar la actividad económica en su conjunto (Ikonicoff, 1983, p. 15). Esta situación ha sido relativamente generalizada, ya que en la mayoría de los países una serie de fuerzas y coyunturas históricas han contribuido al fortalecimiento del Estado como agente activo en la economía. Entre estos factores se cuentan la creciente industrialización y la modernización de la estructura productiva, el ascenso político de la elite industrial y los sectores medios y, desde luego, las presiones de grupos de poder extranjeros que consideraron indispensable la racionalización de las inversiones públicas para hacerles más fácil intervenir en el proceso de industrialización dependiente surgido en América Latina.<sup>1</sup>

De la interacción de estos factores han resultado disposiciones constitucionales de sentido bastante similar, a pesar de haber sido adoptadas en países y fechas diferentes.

En el Artículo 95 de la Constitución venezolana del 23 de enero de 1961 se señala que el objetivo esencial del Estado será la promoción del “desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.”

En la Constitución de Bolivia, que se mantiene vigente desde 1967, aparece una serie de principios generales sobre la economía del país que han de ser salvaguardados por el Estado pues, según el Artículo 143, es misión de éste “mejorar las condiciones de la economía nacional.” Por otra parte, en el Artículo 141 se establece que “El Estado podrá regular, mediante ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requieran, con carácter imperioso, la seguridad o necesidad públicas. Podrá también en estos casos, asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control, de estímulo o de gestión directa.”

En Paraguay, cuya Constitución data de 1967, también se institucionaliza esta labor del Estado al decir que “promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar el crecimiento dinámico de la economía nacional, crear nuevas fuentes de trabajo y riqueza y asegurar el bienestar general.”

En Colombia, la intervención del Estado en la economía tiene una larga tradición constitucional, ya que ha sido considerada desde la Reforma de 1936; en ella se señalaba expresamente que tal actuación estatal “podía tener por objeto racionalizar la producción, distribución, y consumo de las

riquezas y dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho”, principio que se ha mantenido en las reformas de 1945 y 1968. En la actualidad, en el Artículo 32, tras garantizar la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, se establece que “la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.”

En la Constitución de Panamá, adoptada en 1972, también se estipula en el Artículo 277, que aunque el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, “el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará [...] con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país.”

En un sentido parecido al de las constituciones anteriores, en el Artículo 110 de la carta fundamental de Perú, aprobada en 1979, se dispone que “El Estado promueve el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción y de la productividad, la racional utilización de los recursos, el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso.”

En el Artículo 25 de la Constitución de México, tal como quedó redactado después de la Reforma de 1982, se señala que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y del empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad ...”

En Ecuador, en la todavía reciente Constitución del 4 de junio de 1984, según el Artículo 2 “Es función primordial del Estado [...] promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes” y, a partir del Artículo 45, se define una serie de principios generales en los que se funda la economía del país.

De acuerdo con la Constitución de Brasil, de octubre de 1988, entre los objetivos fundamentales de la República está el de “garantizar el desarrollo nacional.”

En cualquier caso, del estudio de las constituciones latinoamericanas utilizadas como ejemplo se concluye que, en general, el concepto de que es obligación del Estado intervenir en el proceso económico ha sido expresamente consagrado.

Sin embargo, como ya se advirtió, no todas las cartas fundamentales contemplan un precepto similar; el contenido de la constitución económica en textos liberales y neoliberales es muy diferente. Así, estos conceptos estarán ausente de aquellas constituciones que, como la argentina, han sido redactadas con anterioridad a la institucionalización más o menos oficial de esta función del Estado. Pero también pueden haber sido omitidos por otras razones; en el caso de Chile, por ejemplo, en su Constitución de 1980 no se hace referencia a la intervención del Estado en la economía, aunque sí a su papel en la planificación. Esto se debe a la estrategia política imperante en la época en que se redactaba la Constitución; de ahí que en ella se subraye el “papel subsidiario del Estado, la libre iniciativa en el campo económico, normas económicas impersonales y no discrecionales...”<sup>2</sup>, enfoque que determinó una referencia constitucional distinta. Esto no significa que no exista cierta regulación de la intervención del Estado en la economía, puesto que en el Artículo 1.3 se dispone que “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mejor realización espiritual y material posible ...”. Sin embargo, oficialmente este precepto se interpreta en el sentido de que el bien común exige que el Estado respete el principio de subsidiariedad y por lo tanto, a él le corresponde asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o los particulares no están en condiciones de cumplir en forma adecuada.

El Estado sólo puede actuar directamente como empresario cuando, cumplidas las condiciones de subsidiariedad, es autorizado expresamente para ello mediante una ley, pero puede intervenir en la economía como autoridad; desde este punto de vista, le corresponde dictar las normas necesarias para regular la economía y proporcionarle un marco jurídico coherente para el desenvolvimiento de su actividad. Este marco, también según la interpretación oficial de la Constitución, deberá caracterizarse por asignar al consumidor un papel activo en la orientación de la economía y por reconocer el valor de la competencia entre los productores y distribuidores, bajo normas claramente establecidas y garantizadas por la autoridad.<sup>3</sup>

De estas consideraciones es posible concluir que, desde el punto de vista jurídico, las constituciones pueden asignar al Estado dos tipos de funciones dentro del proceso de desarrollo. La primera contempla su intervención limitada en la economía, actuación que la legislación debe ocuparse de reglamentar; la segunda consiste en regular la actividad económica en general, proporcionando un marco jurídico en el que pueda desenvolverse.

El contenido de ambos tipos de normas dependerá del proyecto de desarrollo del país.

### III. LAS REFERENCIAS A LA PLANIFICACION EN LAS CONSTITUCIONES

Las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cuál es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicha encargo: la planificación. Esta sí que es una característica absolutamente común a todos los países de la región, aunque sus proyectos políticos subyacentes sean heterogéneos. Es por esta razón que Solari y otros (1980, p. 46) señalaban que el único rasgo verdaderamente homogéneo del Estado planificador latinoamericano es que aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación; así, los gobiernos de la región han agregado otra responsabilidad a las ya tradicionales: la de alcanzar metas económicas y sociales cuantificables, acosados como están por los problemas del crecimiento y el desarrollo. Para ello se ha tenido que dotar al aparato gubernamental de una serie de recursos políticos y normativos que convierten al Estado en un actor protagónico en este proceso (ILPES, 1982, p. 33).

Es así que en las constituciones latinoamericanas la referencia al desarrollo nacional es seguida por el señalamiento de la planificación como medio; éste es el caso, entre otros, de la Carta Fundamental de Bolivia (Art. 144), de Colombia (Art. 32), de Ecuador (Art. 89), de México (Art. 26), de Panamá (Art. 277), de Paraguay (Art. 94), de Perú (Art. 111) y de Brasil (Art. 174).

El período histórico durante el cual se institucionalizó la planificación en la región, que para efectos de este estudio comprende los años cincuenta y sesenta, determinó que ésta fuera concebida con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: el primero, ya mencionado, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo y, por intermedio de éste, con el crecimiento. En las constituciones se suele hacer una clara referencia a esta concepción.

El primer enfoque tiene su origen en las diferencias ideológicas y fundamentales entre oriente y occidente, en el momento en que la

planificación vino a colocarse en el centro mismo del debate político a raíz de la economía planificada que se estaba practicando en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esta visión política de la planificación terminó por impregnar el concepto mismo, hasta el punto de que en la práctica se llegó a identificar la economía planificada con el intervencionismo económico y a considerar antagónicos los principios de planificación y libertad.<sup>4</sup>

Este sentido de la planificación fue el recogido en la Constitución cubana de 1976, en cuyo Artículo 8 se señala que “El Estado socialista [...] dirige planificadamente la economía nacional”, para luego explicitar la idea en el Artículo 16, donde se prescribe que “El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional de acuerdo con el Plan Unico de Desarrollo Económico-Social”. Una disposición como ésta, interpretada en el contexto constitucional cubano, define un Estado intervencionista, que actúa con el propósito de organizar un sistema económico cuya racionalidad se basa en el manejo de todas las variables económicas o, por lo menos, de las principales. El plan, llamado normativo o imperativo, es la expresión de esta racionalidad económica y su puesta en práctica está garantizada por la propiedad estatal de los medios de producción (Ikonicoff, 1983).

Si bien el resto de las constituciones admitieron sistemas de economía mixta y no llegaron a una situación similar a la cubana, la planificación fue entendida como un paso más en la acción económica del Estado, como el más alto grado de intervención, y no como una forma de racionalizar las decisiones (Szostak, 1983, pp. 53 y 54). La legislatura venezolana, por ejemplo, es altamente representativa de este concepto de la planificación: tras señalar en el Artículo 95 que es misión del Estado promover el desarrollo, en el Artículo 98 prescribe que para ello hay que dotarlo de potestades de intervención en la vida económica y social, entre las cuales se destaca “la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.” Una posible consecuencia de esta forma de concebir la planificación era que si fracasaban las teorías intervencionistas, también podrían hacerlo las teorías planificadoras.

La Constitución chilena no contiene esta interpretación. Dado que el proyecto político de ese país se funda en un Estado no intervencionista, en su carta fundamental no se hace referencia a la función del Estado en la economía, ni siquiera, como ya se mencionó, a su responsabilidad con respecto al desarrollo nacional. Sin embargo, se considera extensa y expresamente la planificación regional, aludiendo de paso a los planes nacionales.

La otra característica que marcó el enfoque de los procesos planificadores en la región fue la confusión entre planificación y desarrollo; de tal manera, parecía que sólo era necesario planificar en la medida en que hubiera un efectivo crecimiento económico.<sup>5</sup> De un modo u otro, todas las constituciones hacen referencia a esa cuestión; en este sentido, cabe recordar uno de los ejemplos más claros, el de Paraguay, en cuya Carta se establece expresamente que la promoción del desarrollo tiene como finalidad impulsar el crecimiento dinámico de la economía nacional y que el desarrollo se fomentará mediante planes globales.

Ambas características influyeron en lo que más tarde se ha denominado “crisis de la planificación”; ésta, si bien no implicó el desmantelamiento de los aparatos planificadores, redundó en una reconocida pérdida de importancia. En efecto, las nuevas teorías económicas provocaron un retroceso de las ideas marxistas con respecto a la planificación y de las ideas keynesianas sobre el intervencionismo, lo que no podía dejar de influir negativamente sobre los sistemas de planificación, tal como estaban concebidos (Pérez Royo, 1983, p. 67). Por otra parte, en algunos países la crisis económica ocasionó una regresión o, por lo menos, una falta de crecimiento y esto contradecía las connotaciones que se habían atribuido a la planificación. Como resultado de la necesidad de hacer frente a problemas económicos acuciantes o al pago de los intereses de la deuda externa, los países se centraron en el corto plazo y la planificación perdió su anterior efectividad.

Sin embargo, creemos que la planificación sigue teniendo vigencia en la región. Tras el ímpetu por diseñar sistemas de planificación durante las décadas de 1960 y 1970, cuando los países eran alentados por la Alianza para el Progreso, hoy los legisladores, e incluso los constituyentes, independientemente del proyecto político de cada país, demuestran un renovado interés por comprender el significado de la planificación y hacer de ella un útil instrumento de gobierno, debido a su enorme potencial en el marco de las estrategias para superar la crisis. No en vano se reivindica que “si se acepta que inevitablemente la salida de la crisis va a comportar cambios formidables en las estructuras de la sociedad que hoy conocemos, se hace evidente, la necesidad de intentar controlar socialmente, de orientar, de dirigir de manera consciente los procesos de transformación económica y social implícitos en la propia resolución de la crisis.” (Pérez Royo, 1983, p. 68.)

Las reformas constitucionales y legales introducidas en muchos países a la normativa sobre planificación tienen precisamente este sentido; la

planificación sigue siendo un instrumento necesario, pero para que tenga plena efectividad es preciso coordinar las técnicas económicas y los instrumentos jurídico-políticos, lo que hace necesario modificar las normas legales con tal propósito.<sup>6</sup>

En México, por ejemplo, se reformó este aspecto de la Constitución en 1982. En la Exposición de Motivos de la enmienda se señalaba que la crisis de 1973 había hecho evidente la imposibilidad de “configurar una estrategia de desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.”<sup>7</sup> De ahí que la planificación sea considerada como una herramienta para hacer frente a los problemas; por eso, en el mismo texto se señala que “En México es posible, a través de la Ley y del Derecho, como expresión de voluntad política y de consenso, y de las acciones económicas y sociales consecuentes, ampliar la capacidad del Estado y de la sociedad para hacer frente a sus problemas más agobiantes, sobre la base de establecer las orientaciones para la transformación de la propia sociedad como única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de nuestro modelo propio de desarrollo.”<sup>8</sup>

En marzo de 1983, la Constitución de Venezuela también fue reformada (Enmienda Constitucional N° 2) para dar un nuevo impulso a la planificación mediante una ley orgánica que establece que el ejecutivo nacional debe presentar a las Cámaras, en sesión conjunta, “las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación” para su aprobación, para así favorecer la democratización de la planificación y el consenso entre los grupos políticos con vistas a lograr una mayor efectividad. Actualmente, esta ley orgánica se encuentra en la fase de proyecto.

La Constitución ecuatoriana, redactada en 1984, contiene una muy acuciosa regulación de la economía nacional y del papel del Estado, cuya acción “tendrá como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad.”

En las disposiciones de la recientemente adoptada Constitución de Brasil (5 de octubre de 1988) que rigen el orden económico y financiero, se sigue considerando que la planificación es una función primordial del Estado.

Similares razones han justificado la reforma de otros tipos de textos normativos. Ejemplos recientes son el de Honduras, en cuya nueva ley, promulgada en 1986, el Estado se compromete a subordinar toda su actividad a la planificación; Argentina, donde el gobierno democrático que asumió el poder a fines de 1983 comenzó a reconstruir el sistema de

planificación; Ecuador, que adoptó una nueva reglamentación al respecto en 1985; y Colombia, donde la normativa que rige el Departamento Nacional de Planeación desde 1986 ha impuesto cambios drásticos en la forma de concebir el proceso de planificación. En la actualidad, se han iniciado nuevas reformas en Costa Rica, con la reciente formulación, en marzo de 1988, de un subsistema renovado de planificación regional, en tanto que se estudia la reglamentación del subsistema sectorial; en Venezuela, donde en 1987 se presentó al Congreso un proyecto de ley orgánica sobre el sistema de planificación, en el que se recogen criterios muy modernos sobre el tema; y en Guatemala, cuyas reformas están actualmente siendo revisadas.

Todo ello indica, en primer lugar, que en los proyectos de desarrollo vigentes en la región se sigue considerando que la planificación es un instrumento que es necesario integrar en las estrategias para superar la crisis y, en segundo lugar, que la regulación jurídico-normativa de la planificación es un factor primordial, que debe ser reformado en el caso de que no se adapte a las circunstancias del desarrollo.

#### **IV. EFECTOS JURIDICOS DE LA PLANIFICACION**

Otro aspecto de la planificación que suele ser tratado en las Constituciones es el de sus efectos jurídicos, es decir, si su carácter es obligatorio o sólo indicativo.

La cuestión está relacionada con el sistema económico de cada país.<sup>9</sup> Es evidente que en un sistema de corte no socialista hay que descartar la planificación centralizada de toda la economía y, en particular, la del sector privado. Desde un punto de vista jurídico-político, teniendo en cuenta que en la mayoría de los países de América Latina existen sistemas de economía mixta, la planificación sólo puede ser obligatoria para el Estado, las empresas públicas y las organizaciones regionales y locales, pero no para el sector privado.

De todas maneras, el tema no es simple y la obligatoriedad de la planificación del sector público y su carácter indicativo en el caso del sector privado deberán ser delimitados en cada país de acuerdo con su propia legislación. Por consiguiente, sólo se tratará de identificar las áreas problemáticas de esta cuestión.

## 1. La planificación del sector público

En primer lugar, es necesario preguntarse por el significado de la obligatoriedad de la planificación para el sector público y si se le da la misma interpretación en cada uno de los países. En efecto, no todos los planes son aprobados por ley y, a veces, es un plan del Ejecutivo que no se presenta al Congreso; en estos casos ¿ante quién será responsable el Ejecutivo si no cumple lo previsto? Por otra parte, si el plan no tiene carácter legal ¿cómo podría determinar el contenido de otras leyes, para así avalar su obligatoriedad? En segundo lugar, incluso si el plan es aprobado por el Legislativo, sea como ley o bajo otra forma jurídica ¿quién y hasta qué punto controlará la actuación del gobierno? ¿Es posible obligar al Ejecutivo a cumplir lo previsto en el plan? Además, aunque el plan sea aprobado por un órgano parlamentario ¿significa esto que ya no se puede promulgar ninguna ley contraria al plan? Otra interrogante es si el cuerpo legislativo puede involucrarse mediante sus propias leyes. Por último, si el plan incluyera un programa de inversiones ¿será obligatorio incorporarlo en las leyes de presupuesto? La respuesta a éstas y a otras preguntas requiere de un estudio minucioso de la legislación de cada país. Algunas cuestiones específicas serán examinadas en otras secciones de este documento, así que por ahora sólo se tratará de determinar, a grandes rasgos, el alcance del carácter obligatorio o imperativo de la planificación en el sector público.

Para este análisis se tendrán especialmente en cuenta dos cuestiones: primero, la naturaleza del plan en términos de su fundamentación legal, o bien la forma de intervención del órgano parlamentario en su proceso de gestación; y segundo, lo que establece la Constitución sobre la obligatoriedad de la planificación en el sector público.

### a) *Análisis de algunos casos nacionales*

El primer caso que merece ser reseñado es el de Paraguay. En el Artículo 94 de su Constitución de 1967 se hace referencia a la planificación al indicar que “El desarrollo se fomentará sobre la base de programas globales fundados en principios de justicia social que aseguren una existencia compatible con la dignidad humana ...”, pero no se menciona específicamente la planificación del sector público. No obstante, es sabido que el régimen paraguayo es excepcional en comparación con los sistemas de economía mixta latinoamericanos, ya que establece que los planes elaborados para el sector público no son imperativos, sino sólo indicativos.<sup>10</sup> Poco importa entonces que el plan no sea aprobado por un

órgano legislativo dado que, al no ser obligatorio, éste no podría ejercer ningún tipo de control sobre su cumplimiento. Para el sector público, por lo tanto, el plan no entraña ningún género de sujeción.

No obstante, puede generarse algún tipo de efecto jurídico a partir del presupuesto del Estado, pues en la ley orgánica que lo regula, del 2 de octubre de 1968, se dispone que “el presupuesto del sector público reflejará los objetivos y las metas a corto plazo fijados en los planes de desarrollo que aprueba el Gobierno y será presentado de manera que muestre las funciones, los programas, los subprogramas, las actividades y los proyectos que se ejecutarán durante el ejercicio fiscal” (Art. 4). Ocurre entonces que, a pesar del carácter indicativo del plan, la jerarquía normativa de la ley orgánica del presupuesto obliga al Ejecutivo a subordinar su actividad presupuestaria a lo establecido en los planes, si bien éstos siguen siendo indicativos para el resto de la economía. De esta manera resulta que el órgano legislativo puede ejercer control sobre lo previsto en los planes, ya que estará facultado para rechazar los proyectos presupuestarios que no se ajusten a los objetivos y metas fijados en los planes de desarrollo y, por otra parte, si tales objetivos y metas son correctamente integrados en la ley de presupuesto, corresponde al Legislativo supervisar su cumplimiento.

Distinto es el caso de Perú, en cuya Constitución sí se hace referencia expresa a la planificación del sector público. En la Constitución de 1979 se caracteriza el modelo económico en el que basa el proyecto nacional. En primer lugar, se consagra una forma de economía mixta, en la que han de convivir las diversas formas de propiedad y de empresa; a continuación, la Constitución determina el alcance de los planes de desarrollo, al señalar que “regulan la actividad del sector público” (Art. 111).

Para tratar de establecer el sentido del término, se debe comenzar por explicar que, en Perú, los planes son aprobados por el Presidente de la República, sin ninguna intervención del cuerpo legislativo. Ello implica que, aún si se interpreta la disposición citada en el sentido de que impone una obligación al sector público, el cumplimiento de ésta no podrá ser exigido por el Parlamento. La eficacia jurídica del plan no depende pues de la intervención de un órgano legislativo. Por lo tanto, la intención del constituyente al referirse al carácter regulador del plan, es establecer que la planificación es obligatoria para el propio sector público, es decir, que las empresas y la administración estatales tienen que ceñirse a lo sancionado en el plan por el Presidente de la República.

Esta referencia constitucional es importante, sobre todo cuando la administración está descentralizada, el poder diluido y las empresas

públicas pretenden imponer su propia política; pero es evidente que no se necesita de una disposición expresa de este tipo para que el sector público obedezca al Presidente de la República; si no se deseaba dotar al plan de carácter legal, hubiera bastado con establecer su obligatoriedad solamente por medio de la ley de planificación.

En Ecuador se ha concebido un sistema muy parecido al anterior, pues en la Constitución se dictamina, en el Artículo 91, que los planes son de carácter obligatorio para el sector público, a pesar de que su aprobación corresponde solamente al Presidente de la República (Art. 89).

En la Constitución ecuatoriana se alude, además, a un problema clásico de la planificación del sector público. Se trata de las consecuencias que la ejecución de los planes de desarrollo puede tener para otras leyes. En el Artículo 91 se establece que cuando “las políticas y planes requieran modificación, reforma o expedición de leyes, el Presidente de la República presentará al Congreso Nacional o al Plenario de las Comisiones Legislativas, los correspondientes proyectos”. Concretamente, en materia presupuestaria, esto significa que existe la obligación constitucional de incluir en las leyes de presupuesto los programas de inversión contenidos en los planes de desarrollo; sin embargo, leyes de otros tipos también pueden resultar afectadas. No obstante, controlar el cumplimiento de esta obligación no siempre será fácil, pues un Congreso puede rechazar un proyecto de ley que no se ajuste exactamente a los objetivos del plan, pero no puede obligar al Ejecutivo a presentar un proyecto de ley predeterminado.

Aunque no esté expresamente contenida en la Constitución, deberemos entender que una disposición de este tipo está de hecho vigente en cualquier régimen constitucional en el que se haya establecido el carácter obligatorio de la planificación del sector público.

En México se ha optado por un sistema intermedio en cuanto a la intervención del Congreso, pues si bien éste no aprueba los planes, según el Artículo 26 de la Constitución ha de ser informado por el ejecutivo federal sobre “los criterios que sirvan de base al plan nacional de desarrollo con el fin de que las considere al ejercer sus atribuciones constitucionales”; esta disposición es complementada por la ley de planeación, en el sentido de que el Congreso debe examinar el Plan y emitir su opinión, además de formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo. Por supuesto, en la Constitución también se estipula el carácter obligatorio de los programas de la Administración Pública Federal.

Para determinar el alcance del término, hay que partir de consideraciones muy parecidas a las anteriores: que el plan carezca de una base legal, es decir, de una ley aprobada por un órgano legislativo, implica que su carácter obligatorio no está respaldado por una exigibilidad jurídica parlamentaria; la eficacia legal del plan no dependerá entonces de un Congreso o de un órgano legislativo. La impugnación de actos del Ejecutivo contrarios al plan sólo podrá realizarse sobre la base del precepto constitucional, pero vuelve a plantearse el interrogante anterior: ¿quién está legítimamente facultado para ejercer este tipo de acción? En cuanto a las referencias al Poder Legislativo que se hacen en la Constitución y en la ley de planeación, poco parecen añadir a lo ya dicho; aunque es obvio que la voluntad del constituyente era que el cuerpo legislativo ejerciera una importante función de control, no lo dotó del principal instrumento de exigibilidad jurídica: su aprobación; así, la información que se le proporcione le servirá más bien para que sus propias leyes no contradigan lo dispuesto en los planes, lo que evidentemente tiene una gran importancia con respecto al presupuesto, como ya se expuso.

En todo caso, cuando en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 1983-1988 se hace referencia a la obligatoriedad del plan, ello sólo apunta al propio sector público, que será responsable ante el mandatario del país.<sup>11</sup>

Por último, para completar la reseña de casos posibles, cabe mencionar lo que ocurre en Colombia y Brasil, en cuyas Constituciones también se establece el carácter obligatorio de los planes para el sector público, pero con la diferencia de que también se dispone que el plan sea aprobado por ley. En el caso colombiano, además de estipular expresamente la obligatoriedad de la planificación del sector oficial,<sup>12</sup> se ha sabido diseñar un acabado mecanismo de aprobación y control de los planes por parte del Poder Legislativo. En efecto, aunque ya en la Reforma de 1945 se había asignado al Congreso la función de “Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse”, esto fue perfeccionado mediante la Reforma de 1968, en la que se institucionaliza la distribución de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo, atribuyendo al primero la función de fijar los planes y programas de desarrollo económico y social. Por otra parte, se dictan normas específicas sobre el control que debe ejercer el Congreso y se crea una Comisión Permanente para supervisar el cumplimiento de los planes de desarrollo y la evolución del gasto público (Revez Roldán, *op.cit.*, p. 22)

En Brasil existe una reglamentación del mismo tipo, pues la nueva Constitución, en su Artículo 174, prescribe que el plan deberá ser aprobado bajo la forma de ley y que será determinante para el sector público. Para ello, se compatibilizará el presupuesto con la ley del plan plurianual, de tal modo que cualquier directriz o ley presupuestaria que no se ajuste a la ley del plan será inconstitucional. En el Artículo 74 se señala, además, que corresponde a todos los poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mantener un sistema de control interno que avale el cumplimiento de las metas previstas en el plan plurianual.

En nuestra opinión, sólo con una legislación de este tipo tiene verdaderamente sentido hablar del carácter obligatorio de la planificación del sector público, puesto que existirá un órgano, independiente del Ejecutivo, encargado del control jurídico del plan. Adicionalmente, la obligatoriedad del plan fue luego reflejada en materia de presupuestos, mediante la Ley del 13 de junio de 1981, en la que estos últimos se subordinan a la planificación, de modo que “el presupuesto nacional deberá expresar y traducir en apropiaciones las prioridades, metas y objetivos del plan”. Por último, la referencia constitucional explícita garantiza que no sólo el Ejecutivo, sino también el Legislativo, se preocuparán del cumplimiento de los planes. Sin embargo, incluso en un régimen como éste, continúan planteándose muchas dudas; por ejemplo, es posible controlar lo que el Ejecutivo hace, pero difícilmente lo que no hace; así, exigirle que cumpla determinados objetivos puede ser muy complejo.

## **2. Conclusiones sobre la planificación del sector público**

De los ejemplos analizados ya se podrían extraer algunas conclusiones: si el plan es de carácter obligatorio, ello afectará al propio sector público, que perderá capacidad de decisión en cuanto a las materias reguladas en el plan. Si el sector público goza de autonomía en este sentido, será preciso que exista alguna norma de carácter legal para imponer la ejecución del plan; esto puede hacerse por medio de la ley de planificación o bien de la ley aprobatoria del plan. Este último sistema tiene la ventaja de incluir al Legislativo en el control del plan, al establecer que debe ser aprobado por este órgano como condición de eficacia jurídica. Sin embargo, una simple norma legal no obligaría al Legislativo, que siempre estaría facultado para aprobar otra ley contraria al plan, en virtud de su poder de derogación; si el Legislativo ha participado en la aprobación del plan, el peligro de que esto

ocurra es mínimo, pero es más probable si la vigencia del plan no ha exigido la intervención del órgano parlamentario.

Evidentemente, este riesgo se evita si la obligatoriedad es establecida mediante una norma legal de carácter o rango superior o, como es evidente, en la propia Constitución. Este es el auténtico sentido de una disposición de este tipo; ya que a lo planificado para el sector público no podrá oponerse ningún acto del Ejecutivo, ni de los demás órganos del sector público y tampoco de otro poder, es decir, ninguna otra ley. Por lo tanto, cuando la Constitución contiene una disposición en este sentido, existen suficientes garantías jurídicas de que la actividad del sector público se subordinará a la planificación.

Podemos concluir, por lo tanto, que el plan será obligatorio para el sector público cuando haya sido aprobado por ley, lo que le confiere eficacia jurídica o bien cuando así lo disponga la Constitución, norma fundamental que no puede ser contravenida. Sin embargo, la garantía jurídica de la obligatoriedad del plan es mucho mayor cuando es la Constitución la que establece el alcance de la planificación. No obstante, esta obligatoriedad no siempre tendrá una auténtica trascendencia jurídica, es decir, su cumplimiento forzoso no podrá ser exigido ante los tribunales. Para entender los límites del concepto de obligatoriedad de la planificación del sector público también hay que referirse al de exigibilidad política, lo que implicaría la existencia de otro poder, distinto del Ejecutivo, con atribuciones que le permitan ejercer control político sobre él. Este tipo de exigibilidad ya no corresponde a los tribunales, sino al poder Legislativo.

El tema es especialmente importante si se lo relaciona con los presupuestos del Estado. En efecto, aunque el plan no sea aprobado mediante una ley, el presupuesto necesariamente ha de serlo; luego, es preciso encontrar un mecanismo jurídico que garantice que si el plan contiene, por ejemplo, un programa de inversiones, este último sea incorporado a la ley de presupuesto, a fin de que se autoricen oficialmente los recursos para ejecutarlo. La solución del problema no es simple: dependerá de lo que cada país disponga al respecto y, en ocasiones, también será resuelto por la vía política, y no jurídica.<sup>13</sup>

En general, no es posible determinar concretamente el valor real de las disposiciones constitucionales, pues ello dependerá del grado de aplicabilidad que en cada país tenga la Constitución. Habría que indagar, por ejemplo, si los tribunales constitucionales pueden derogar directamente una ley emanada del cuerpo legislativo o cualquier otra norma dispuesta por el Ejecutivo, por ser contrarias a la constitución económica o si sólo están

facultados para conminarlos a reformarlas. Por otra parte, una cuestión de indudable trascendencia que debería ser investigada en cada país es si los preceptos constitucionales son directamente aplicables y pueden ser alegados ante los tribunales ordinarios, pues es el poder judicial el único que puede constituirse en auténtico garante jurídico del cumplimiento de la Constitución.

### **3. La planificación del sector privado**

Como ya se ha señalado, lo que caracteriza a una economía mixta es el carácter indicativo u orientador que tiene la planificación para el sector privado; sin embargo, ello no significa que de este tipo de planificación no derive ningún efecto jurídico, pues normalmente el Estado tratará de concertar los objetivos del plan con los agentes económicos.

En general, los efectos de la planificación sobre los sectores privados pueden ser los siguientes:

i) Orientación: El vínculo entre el plan y el sector público se reflejará en el sector privado, que orientará su actuación según las tendencias del primero.

ii) Estímulo: El Estado puede establecer una serie de incentivos que beneficiarán, de manera más o menos automática, a los que apoyen los objetivos del plan.

iii) Concertación: El Estado y los particulares podrán ponerse de acuerdo para actuar en función de los objetivos del plan.

En general, las disposiciones que rigen la planificación del sector privado son establecidas por el plan en vigencia y no por la Constitución que, en general, sólo determina el carácter orientador o indicativo del plan. Sin embargo, hay referencias expresas muy interesantes.

#### **a) *La concertación entre el sector privado y el plan. Algunos ejemplos***

Para interpretar este concepto debemos tener en cuenta que cuando el legislador latinoamericano se refiere a la concertación en la planificación puede hacerlo en dos sentidos: primero, en el de participación en el proceso, es decir, la posibilidad de que puedan integrarse a él otros actores ajenos al Estado, incluso en el caso de que dicha concertación no sea el resultado de un efectivo acuerdo entre éste y esos otros participantes. Sin embargo, en un sentido técnico-jurídico, hablaremos de concertación para referirnos a

los convenios públicos o administrativos celebrados entre el Estado y las empresas mixtas o privadas, en los cuales dichas empresas se comprometen a cumplir los objetivos previstos en el plan y el Estado acuerda concederles una serie de beneficios fiscales, monetarios, arancelarios o de otros tipos. No obstante, cabe señalar que este último sentido se ha hecho extensivo a cualquier tipo de pacto, aunque no sea de naturaleza contractual, entre el Estado y representantes de organizaciones privadas o cualquier otro órgano público.

En la Constitución de Perú se menciona que los sectores privado y mixto orientarán su actividad de acuerdo con la planificación de manera concertada, pero que una vez que se haya llegado a acuerdos, éstos serán de cumplimiento obligatorio.

Ahora bien, en este caso el constituyente usa el término concertación en el sentido técnico-jurídico antes mencionado, es decir, el establecimiento de un vínculo contractual entre el Estado y una persona física o jurídica específica, bajo el cual esta última se compromete a cumplir con determinados objetivos señalados en el plan. Por esta razón el legislador puede decir que la planificación, una vez concertada, será de cumplimiento obligatorio, es decir, será exigible jurídicamente; esto implica su cumplimiento forzoso o bien que su incumplimiento, tanto por parte del Estado como de las empresas, será sancionable por los tribunales competentes.

La Constitución mexicana también se refiere a la concertación con los particulares (Art. 26), tema que posteriormente es desarrollado en la Ley de Planeación de 1983.<sup>14</sup> Aquí, a nuestro juicio, se plantea un interesante problema jurídico, porque al extenderse el concepto de concertación hasta abarcar no sólo los contratos con particulares, sino los acuerdos con grupos sociales, surge la cuestión de la naturaleza de este tipo de convenios. En efecto, en los Artículos 37 y 38 de la Constitución se dispone que “El ejecutivo federal, por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los Programas, con representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma”.

Pues bien, la ley mexicana atribuye a ambos naturaleza contractual, ya que considera dichos contratos o convenios como de derecho público y de

cumplimiento obligatorio, a pesar de que la doctrina había distinguido ya entre dos tipos de acuerdos de voluntades; el primero implicaría una especie de concertación social, pues supone un pacto entre el Estado y los grupos sociales; el segundo, por su parte, sería el de naturaleza auténticamente contractual, dado que se realiza con los particulares interesados.<sup>15</sup> En todo caso, quedan dudas sobre la factibilidad de dar cumplimiento al primer tipo de convenio y, en particular, sobre su eventual impugnación.

Los acuerdos de concertación también se contemplan, por ejemplo, en la legislación venezolana, en los Artículos 43 y 45 del proyecto de ley sobre el sistema nacional de planificación. El término es utilizado en el mismo sentido que en la legislación peruana, es decir, un contrato entre el Estado y las empresas privadas, bajo el cual éstas se comprometen a fijar ciertos objetivos y prioridades y el Estado a otorgarles determinados beneficios. Naturalmente, este tipo de planificación también se sustenta sobre la base de su obligatoriedad.<sup>16</sup>

#### **b) *El estímulo al sector privado en la planificación***

Puesto que la orientación del sector privado no produce efectos jurídicos, en esta ocasión sólo nos referiremos a los estímulos, esto es, a aquellas disposiciones estatales que tienen por objeto incentivar al sector privado para que cumpla determinadas metas establecidas en el plan, sin necesidad de un contrato previo, de modo que el beneficio prometido se obtiene automáticamente al dar cumplimiento al objetivo (si bien se pueden exigir algunos requisitos formales). La exigibilidad jurídica del beneficio que actúa como estímulo es, por lo tanto, inmediata, sin que el Estado deba autorizarlo en cada caso.

Un ejemplo de incentivación del sector privado sería lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo de México (1983-1988), según el cual “en la vertiente de inducción se ubican todas aquellas políticas de gobierno tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, de acuerdo a la Constitución y las leyes. para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo. Estas políticas se manejarán de acuerdo con los objetivos, lineamientos y prioridades establecidos en el Plan y precisados con oportunidad en los programas operativos anuales”.<sup>17</sup>

De especial interés en este sentido es el Artículo 110 de la Constitución de la República Dominicana que, sin contener una mención expresa a la

planificación (la Constitución data de 1966), se refiere a la concertación con los particulares para fomentar la economía nacional. El Artículo mencionado dispone al respecto que "... los particulares pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o mediante contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho irrevocable a beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales incidentes en determinadas obras o empresas de utilidad pública o en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer, para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social, la inversión de nuevos capitales."

La Constitución boliviana ilustra el mismo principio respecto del sector privado, al señalar en su Artículo 144 que "la iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional"; esto comprende cualquier tipo de acción, sea de estímulo o de concertación.

#### **4. Una forma especial de concertación dentro del sector público: la coordinación en los países federales**

Por último, importa mencionar que en las legislaciones de los países federales se prevé una forma especial de concertación al interior del sector público. Se hablará entonces de coordinación para referirse a los convenios de desarrollo entre el ejecutivo nacional y el de los estados federales y municipios.

Esta dimensión de coordinación del plan había sido contemplada por el constituyente mexicano; ya que el Artículo 115 trata de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados por el ejecutivo federal y los gobiernos estatales, con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes de la Federación y de los estados vinculadas al contenido de sus planes y programas. Al respecto, el precepto constitucional señala que "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior".

De la misma manera, en el Artículo 49 del proyecto venezolano de ley sobre el sistema de planificación, se establece que “El Ejecutivo Nacional podrá celebrar convenios de coordinación con el Jefe Ejecutivo de los Estados, Distrito Federal, Territorios Federales y con los Municipios, a los fines de la ejecución de los planes contemplados en la presente Ley, cuidando que los convenios de inversión sean compatibles con otras leyes cuando sea el caso”.

## V. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA PLANIFICACION

El hecho de que las constituciones políticas mencionen el desarrollo económico como responsabilidad del Estado y la planificación como instrumento operativo, supone formular una serie de principios constitucionales que fijen límites y establezcan orientaciones para que el ejecutivo pueda ejercer esta función. De hecho, casi todas las constituciones incluyen principios de este tipo, que pueden convertirse en parámetros que permitan evaluar la acción del Estado.

Distinto será determinar si existen verdaderas instancias de control de la actuación del Gobierno; por ejemplo, si se dispone o no de Tribunales Constitucionales, si éstos están facultados para derogar disposiciones del ejecutivo, si la Constitución tiene aplicabilidad directa o puede ser alegada ante los tribunales ordinarios, sin pasar por instancias intermedias; sin embargo, este tema deberá ser estudiado en otra oportunidad. Lo que es evidente es que de poco servirán las instancias de control si los correspondientes principios jurídicos no están consagrados en la Constitución.

La identificación de dichos principios no es, desde luego, tarea fácil, sobre todo porque cada constitución los incluye en un contexto diferente; su aplicación, por lo tanto, deberá tener en cuenta la interpretación que cada país da a esos principios. En este sentido, es importante recordar el muy diferente significado que se atribuye al concepto del bien común en las constituciones políticas chilena y colombiana. En la primera, la consideración del bien común exige la intervención subsidiaria del Ejecutivo, en el sentido de que le corresponde asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente; en la Constitución colombiana, se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del “bien común”, pero

la dirección de la economía estará a cargo del Estado que intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía, a fin de lograr el desarrollo integral. Así, es evidente que un mismo principio es interpretado en dos sentidos absolutamente divergentes.

En particular, examinaremos tres principios que se desprenden del estudio comparado de las constituciones analizadas y que se consideran del mayor interés por sus posibles consecuencias: el principio de justicia social, el de participación democrática en la planificación y el de economía mixta.

### **1. El principio de justicia social y la planificación**

Uno de los fundamentos más fuertemente mencionados en las constituciones de América Latina, al referirse a la intervención del Estado en la economía o a la planificación, es el principio de justicia social. Este es el caso, por ejemplo, del Artículo 110 de la Constitución peruana, el 94 de la de Paraguay, el 132 de la de Bolivia, el 95 de la de Venezuela, el 45 de la de Ecuador y el 279 de la de Panamá, entre otros.

La existencia de este principio es inherente al proceso de intervención del Estado en la economía y puede atribuirse a la necesidad que tuvieron la elite industrial y los sectores medios de aliarse con las masas populares para conseguir que el Estado interviniera en la economía. Es decir, “se ha tratado de que la intervención estatal se haga en nombre, no sólo del crecimiento económico y del desarrollo de las fuerzas productivas industriales ligadas directamente a sus intereses, sino también en nombre de la necesidad de hacer ciertos cambios en las estructuras sociales y económicas de los países latinoamericanos que pueden percibirse como favorables a las masas populares”.<sup>18</sup>

Creemos que el establecimiento de un principio de este tipo constituye un paso importante, sobre todo si también constitucionalmente se ha hecho responsable al Estado del desarrollo. En efecto, como ya se dijo, hacerlo significa también encargarlo del crecimiento y puesto que éste no necesariamente va acompañado de justicia social, es preciso que el Estado los compatibilice. De hecho, cuando los legisladores hablan de planificación, lo entienden como “planificación económica y social”, ya que identifican planificación económica con crecimiento y planificación social con la adopción de una serie de políticas destinadas a favorecer a los sectores más rezagados.

En ocasiones, al legislar no se ha considerado suficiente la mera enunciación del principio y se ha tratado de establecer criterios para definir esa justicia social. No obstante, la explicitación de tales criterios no es absolutamente fundamental, ya que el solo principio supone, por lo menos, que su aplicación implica progreso, es decir, que las situaciones sociales se tornen cada vez más justas y, por otra parte, que se creen condiciones crecientemente favorables para los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, el establecimiento de criterios constitucionales para acompañar el principio puede evitar imprecisiones a la hora de su aplicación.

No todas las constituciones se han ocupado de ello con igual interés. En Bolivia, por ejemplo, se entiende que el principio de justicia social tiene por objeto asegurar a todos los habitantes un nivel de vida digno; en Perú ha sido referido a la dignificación del trabajo como fuente principal de riqueza y como medio de realización de las personas así como a la distribución equitativa del ingreso; en México también se le vincula a la más justa distribución del ingreso y de la riqueza y, posteriormente, en la ley de planeación, a la igualdad de derechos, a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos sus aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria.

En el caso de Colombia, se efectuó una reforma constitucional en 1968 con el fin de introducir, en el Artículo 32, el concepto de justicia social. Se estableció entonces que el Estado intervendría “para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico y social tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular”. Actualmente, el Departamento Nacional de Planeación concede una gran importancia a este precepto y señala que la planificación inspirada en él ha de preocuparse de la distribución de los recursos entre los diversos sectores de la población, de modo que su propósito esencial sea reducir las desigualdades y no mantener el *statu quo*. Por esta razón, en el plan vigente se indica que “El Plan de Economía Social está orientado a asegurar que el crecimiento económico cumpla una función social y que el desarrollo social sea un factor de crecimiento”.<sup>19</sup> De esta manera, el principio de justicia social es considerado como un complemento de la igualdad política y jurídica.

La Legislación de Panamá condiciona explícitamente la intervención del Estado en la economía a las necesidades sociales y, para asegurar la justicia en este ámbito, dispone que el Estado podrá intervenir en toda clase de empresas.

En Ecuador se entiende que la organización y el funcionamiento de la economía deberán responder al principio de justicia social, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna y permitirles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo. Por otra parte, es función del Estado velar por la equidad de la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad.

En definitiva, estos criterios aseguran por lo menos condiciones mínimas de justicia social, que en todo caso son exigibles y que implicarían la necesidad, por una parte, de adoptar medidas de política social que acompañen al desarrollo económico y, por la otra, de cuidar que las acciones de política económica decididas por el Estado no tengan consecuencias sociales contrarias a ese principio. De todas maneras, lo normal es que este tipo de criterios constitucionales sirvan más como lineamientos de orientación para el legislador que como parámetros de control.

En algunos países se han establecido procedimientos especiales para considerar estos aspectos. En el caso de Bolivia, por ejemplo, en el reciente Decreto Supremo 21660 sobre reactivación económica, del 10 de julio de 1987, se ha previsto introducir, dentro del aparato administrativo de planificación, un Consejo Nacional de Política Social, ya que las estrategias de ajuste han tenido un alto costo social y la reactivación de la economía exige tener en cuenta esta problemática. Dicho Consejo tiene por misión formular la política social del país, elaborar un plan trienal de inversión en áreas sociales y diseñar acciones encaminadas a solucionar problemas en este ámbito. La consagración de este principio a nivel constitucional en la mayoría de los países les exigirá encontrar soluciones más o menos parecidas a ésta, tras la aplicación de sus políticas de ajuste.

## **2. El principio de la participación democrática y la planificación**

Se ha afirmado repetidamente que la intervención del Estado en la economía es imprescindible en una estrategia de desarrollo, pero que al asumir ese papel puede convertirse en un Estado autoritario. La manera de evitarlo no consiste en reducir su importancia como agente económico, sino en transformarlo en un Estado democrático, que dialogue con la sociedad civil (Ikonicoff, 1983).

Esta preocupación ha tenido gran influencia en las constituciones de América Latina, sobre todo en los últimos años y se ha reflejado en las leyes más recientes sobre planificación; en ellas, si bien se otorga menos

importancia al concepto de democracia representativa y, por lo tanto, a la aprobación de los planes por parte de los órganos parlamentarios, se ha previsto una serie de disposiciones destinadas a asegurar el carácter democrático de la planificación por las vías de la participación y la concertación.

No obstante, es importante distinguir entre las nociones de participación y concertación, a partir de sus diferentes efectos jurídicos. Esta no es una tarea fácil, ya que el estudio comparativo de los diversos países hace evidente la ambigüedad de una serie de conceptos, a los que cada legislador y, a veces cada ley, atribuye un significado distinto. No obstante, para analizarlos es necesario identificar claramente sus diferencias.

En este sentido, hablaremos de participación cuando los criterios de exigibilidad o requisitos que deban ser cumplidos para validar un determinado procedimiento, se refieran a los sujetos del mismo y no a los objetos; trasladando esto al proceso de planificación, podremos decir que existe participación cuando la normativa que rige el proceso determina que en él tengan cabida otros sujetos que no sean los poderes públicos. Por su parte, la concertación social (el adjetivo sirve para diferenciarla de los contratos de concertación entre el Estado y determinadas empresas del sector privado aludidos anteriormente), es un concepto más amplio, ya que hace referencia no solamente a los sujetos o actores del proceso, sino al objeto del mismo, es decir, requiere del consenso entre los poderes públicos y determinados sectores de la sociedad civil en torno de un objetivo específico.

Evidentemente, el concepto de democracia se vincula con el de concertación social; luego, no es posible hablar de democracia por el solo hecho de que en un proceso se establezcan vías para que los actores de la sociedad civil puedan expresar su opinión; si no se les concede el poder para exigir consenso o, por lo menos, algún medio de control sobre las decisiones que se adopten, no se trata de una auténtica concertación, sino de una simple participación.

Como ya se dijo, en la legislación latinoamericana se utilizan estos términos casi indistintamente. En todo caso, lo importante no son los vocablos mismos, sino su contenido y si éste concuerda con el carácter democrático expreso en las leyes de cada país.

En efecto, suele suceder que cuando se habla de participación, sólo se quiere decir que se ha establecido una serie de órganos de consulta en los que tienen cabida representantes del sector privado o que se ha previsto algún foro para que la población opine sobre determinados temas. En

general, la capacidad decisoria efectiva de este tipo de órganos difiere mucho según el país.

En México, por ejemplo, en el Artículo 26 de su Constitución se establece que “la planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo [...] La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrático ...”. Posteriormente, este tema es también desarrollado en el Artículo 20 de la Ley de Planeación. En la Constitución hondureña se señala que en el sistema de planificación han de intervenir los poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales debidamente representadas; a tal efecto, mediante el Artículo 19 de la ley de planificación, se crea el Consejo Nacional de Planificación (CONAPLAN). En otros países, aunque no se hace referencia expresa al tema, se han creado organismos de este tipo y últimamente se están introduciendo mecanismos de participación por la vía de la consulta popular.

Tanta es la importancia de este tema que, incluso en aquellos países cuyas constituciones no mencionaban el desarrollo ni la planificación, luego contemplan sistemas de participación en la planificación; así ocurrió en Chile, por ejemplo, donde se aborda el tema al disponer el establecimiento de los consejos regionales de desarrollo y de los consejos de desarrollo comunal.

En este estudio se considera que cualquier definición del concepto de democracia exige, por lo menos, un mínimo nivel de participación, sea en el control o en la adopción de decisiones; sin embargo, la gran mayoría de los órganos de participación previstos en los países de América Latina no cumplen con este requisito. La cabida que se da al principio de participación es casi meramente formal, pues lo que normalmente se establece en la legislación al respecto es que los organismos participativos deberán ser informados y escuchados. Por lo tanto, el grado de influencia directa de la sociedad civil en el proceso de adopción de decisiones dependerá de las instancias facultadas para resolver.<sup>20</sup>

Anteriormente se habían analizado las diferencias entre los conceptos de participación y de concertación, entendiéndose que este último implicaba la existencia de algún nivel de consenso o acuerdo. Ahora bien, nada impide que, a partir del principio de participación, se llegue al de concertación; es decir, que la sociedad civil no solamente participe en las decisiones sobre planificación, sino que además llegue a acuerdos y firme convenios con el

Estado sobre los objetivos y metas hacia cuya consecución ha de orientarse este proceso. En las legislaciones más recientes de los países analizados se recogen posibilidades de este tipo y un ejemplo de ello es lo previsto en el nuevo proyecto de ley del Sistema Nacional de Planificación de Venezuela, que alude expresamente a la concertación social como procedimiento para diseñar los grandes lineamientos del Plan. No obstante, en ninguna instancia constituyen estos órganos el eje decisorio central del sistema de planificación.

En todo caso, si el principio se enuncia como condicionante procesal, ello dará fundamentos para declarar inconstitucional cualquier medida tomada sin haber convocado a los organismos participativos. Igualmente, sobre su base puede intentarse llevar a la práctica interesantes mecanismos para democratizar la planificación, que no solamente impliquen la convocatoria del órgano, sino su inclusión efectiva en el proceso de adopción de decisiones. La planificación concertada supone que, antes de su puesta en ejecución, los poderes públicos y la sociedad han llegado a un efectivo acuerdo sobre sus metas y medios.

La preocupación de los países de la región en torno de este tema es evidente. Así lo demuestra la reciente realización en Ecuador de una consulta nacional sobre temas fundamentales del desarrollo, con el propósito, según lo señaló el propio Consejo Nacional de Desarrollo, de que las organizaciones más representativas de la estructura social y política ecuatoriana, “en ejercicio de una real democracia participativa, den las respuestas que consideren adecuadas y permitan obtener la más amplia opinión sobre las posibles opciones de desarrollo a largo plazo del país y respecto a los criterios predominantes relativos a la manera de alcanzar ese desarrollo con la mayor dinamia y consistencia”.<sup>21</sup>

### **3. El principio de economía mixta como forma de sistema económico**

En las constituciones también se suele hacer referencia a las formas de propiedad y de empresa dentro de cada Estado. En general, en las de los países de América Latina se consagra un sistema de economía mixta, aunque, en algunos casos, las tendencias liberalizadoras han puesto esta afirmación en entredicho.

En Perú, por ejemplo, en el Artículo 112 de su Constitución se establece que “El estado garantiza el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad

y de empresa” (estatales, privadas, cooperativas, autogestionarias, comunales y de cualquier otra modalidad).

En México el sistema vigente prescribe que para el desarrollo económico del país “concurrirán con responsabilidad el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”.

Venezuela consagra en su Constitución el principio de libertad económica antes de referirse a las potestades de intervención del Estado en los ámbitos económico y social, lo que constituye una clara indicación del sistema económico que ha de regir en el país. Parecidos preceptos contiene, entre otras, la Constitución de Bolivia, que hace extensas referencias tanto al sector privado como al sector público de la economía.

En la de Ecuador se señala expresamente que el desarrollo se desenvolverá en un marco de economía de mercado y especifica los cuatro sectores básicos en torno de los cuales se organizará la economía nacional: público, de economía mixta, comunitario o de autogestión y privado, a la vez que establece el papel que cabe al Estado respecto de cada uno de ellos.

Finalmente, interesa señalar que este principio constituye también un importante límite a la actuación del Estado, al cual corresponde mantener el equilibrio del sistema económico. Sin embargo, es muy difícil determinar constitucionalmente los criterios que delimitan ese punto de equilibrio.

#### **4. Otros principios**

Las constituciones suelen considerar, además, otros principios que deben ser tenidos en cuenta en el proceso de planificación. De ellos mencionaremos los siguientes:

- a) El fortalecimiento de la soberanía económica del país, lo que implica importantes limitaciones a la inversión extranjera, entre otras previsiones.
- b) El incremento de la productividad y de la eficiencia en la economía.
- c) El desarrollo regional, orientado a fomentar el crecimiento económico en las zonas más desfavorecidas.

## **SEGUNDA PARTE**

### **LA PLANIFICACION DESDE EL PUNTO DE VISTA ESTATICO: LA ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION**

#### **A. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DESARROLLO**

Si la planificación es el instrumento con que cuenta el Estado para cumplir con su responsabilidad de alcanzar una serie de metas económicas y sociales, necesitará una organización administrativa mediante la cual ejercer esa función. Es por ello que, cuando se estudia la problemática del desarrollo, es de fundamental interés analizar la administración pública; como se ha afirmado, “por medio de las organizaciones públicas y su correcta administración, las naciones pueden traducir su voluntad política en medidas concretas de política y llevarlas a cabo para hacer realidad las metas nacionales”. (Naciones Unidas, 1976, p. 5.)

Por otra parte, como la eficiencia o ineficiencia de la administración resultan determinantes para el proceso de desarrollo económico y social, el estudio de sus problemas es indispensable para asegurar, como mínimo, que la maquinaria del gobierno no oponga un obstáculo más al proceso; en segundo lugar, si se considera que una administración ineficiente es probablemente el impedimento más superable de los que el gobierno ha de enfrentar en el camino del desarrollo, es necesario conocer el tema a fondo para controlar todos sus aspectos con facilidad. Un gobierno que no pueda modificar o reformar su propia organización administrativa, tampoco será capaz de impulsar el desarrollo del país en su conjunto (Moodie, 1966).

Sin embargo, la cuestión no es simple. Por una parte, la planificación del desarrollo pretende ejercer su acción sobre la estructura económica y social del país, de la cual forma parte la organización administrativa, lo que

la convierte en objeto de la planificación; pero por la otra, el proceso planificador solamente puede ser abordado por una organización administrativa suficientemente desarrollada, que así se torna en sujeto de la planificación. El problema es entonces obvio: como agente planificador necesita una organización administrativa evolucionada y eficiente, capaz, a su vez, de actuar sobre la propia estructura administrativa. Surge así un círculo lógico muy difícil de romper: la reforma de la estructura administrativa puede constituir una condición previa para la planificación económica y social, pero por otra parte, la elevación del nivel técnico y de la eficacia operativa de la administración pública es, por definición, uno de los resultados del desarrollo (Garrido Falla, 1975, pp. 28 y 29).

La mayoría de los países de América Latina han solucionado este dilema mediante la incorporación de la problemática de la administración pública y de la reforma de su estructura en los planes de desarrollo. Evidentemente, ello requiere un mínimo de eficacia administrativa inicial y también que se otorgue al diseño de una estructura perfeccionada una alta prioridad dentro del plan. Esta es una labor continua, ya que las estructuras administrativas deberán modificarse conforme al avance del proceso de desarrollo;<sup>22</sup> en general, también es un proceso necesariamente lento, porque implica dos tipos de acción: primero, diseñar una estructura administrativa adecuada, y segundo, asegurar su correcto funcionamiento en el proceso de adopción de decisiones.<sup>23</sup>

En efecto, aunque en la práctica la distinción resultará del todo arbitraria, ya que la estructura y el funcionamiento de la administración son absolutamente dependientes, para estudiarla en relación con los sistemas de planificación es conveniente adoptar dos puntos de vista diferentes, uno que denominaremos estático y otro dinámico. El primero nos llevará a profundizar en el análisis de la institucionalidad formal del sistema administrativo de planificación; el segundo, a mostrar el proceso de adopción de decisiones a lo largo del sistema, distinguiendo una serie de etapas en la planificación y presentando a los respectivos actores.

Aunque podría parecer que el segundo punto de vista es el más relevante, en tanto que el primero sería secundario, suscribimos absolutamente lo expresado por Solari y otros (1980, p. 80), quien reclama una atención especial para los problemas de institucionalización formal que han caracterizado el desarrollo de la planificación en América Latina; sobre la base de que “toda actividad permanente y sistemática requiere la identificación precisa de quienes son formalmente responsables de ella y de sus atribuciones y funciones, todo lo cual exige, a su vez, la existencia de

instituciones específicas y de procedimientos operativos suficientemente claros y conocidos”. Más adelante añade que, en su análisis, ha otorgado “especial importancia a la contribución del aparato formal de planificación. Su existencia y fortalecimiento, incluido el respaldo constitucional o legal que pueda otorgársele, son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el perfeccionamiento progresivo y las expectativas de éxito de cualquier proceso de planificación”.

## **B. ORGANIZACION DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION**

### **1. Ideas generales**

Aunque hemos visto que el sistema administrativo de la planificación es a la vez sujeto y objeto de la misma, por el momento nos centraremos en su calidad de sujeto. Desde este punto de vista, el sistema o estructura administrativa es un instrumento, y no un objetivo, del desarrollo; por lo tanto, su organización específica dependerá de la estructura del país (política, social y económica) y de su sistema de gobierno (Naciones Unidas, 1974, p. 9). Este último factor es fundamental, porque el proyecto que el gobierno se proponga debe servir de orientación a cualquier sugerencia de cambio del aparato administrativo; éste debe ser configurado en función de la estrategia de desarrollo que se adopte (Moodie, 1966, pp. 82 y 83). Ello implica que si la organización del país y los sistemas de gobierno no son coherentes, será imposible que lo sea la estructura administrativa diseñada.

No obstante, el esquema de la administración puede responder más a criterios clásicos de organización que a los problemas y objetivos de desarrollo específicos del país (Naciones Unidas, 1978, p. 12); incluso puede ocurrir algo aún más grave: que los sistemas de administración pública no sean más que la acumulación de sucesivos modelos de organización y de procedimientos que, a lo largo del tiempo, ha ido creando estructuras insuficientes e inadecuadas (Naciones Unidas, 1976, p. 44).

La solución de problemas de este tipo es siempre difícil y, a veces, todos los esfuerzos resultan infructuosos; esto se debe, en primer lugar, a que algunos sistemas carecen del grado de apertura suficiente como para funcionar con eficiencia; también suele ocurrir que las reformas se ejecutan sin la necesaria deliberación. En otros casos, los países adoptan indiscriminadamente sistemas que están funcionando bien en otras realidades

nacionales, sin tener en cuenta sus propias particularidades (Naciones Unidas, 1981). Cuando el sistema administrativo de la planificación es deficiente, ésta ejerce escasa influencia en el proceso de adopción de decisiones o bien lo planificado no se lleva a la práctica.

Aunque existen grandes diferencias entre las instituciones de América Latina, importa destacar que los sistemas actualmente vigentes son frutos muy acabados de la experiencia de las últimas décadas. En general, el legislador latinoamericano se ha preocupado de ir adaptando el sistema administrativo a las necesidades del proceso de desarrollo; prueba de ello son las reformas introducidas en el curso de los años ochenta, tras el inicio de la crisis económica.

## 2. El concepto de sistema de planificación

Hasta ahora se ha hablado de la organización administrativa de los sistemas de planificación, pero si por sistema se entiende un conjunto de órganos, no es evidente que la planificación requiera de ello; de ahí que sea necesario precisar más este concepto.

Al principio, en América Latina la planificación se identificó con la existencia de una oficina encargada de elaborar planes. Durante la década de 1970, esta tarea dejó de estar centralizada en el ministerio o secretaría de planificación y en la mayoría de los países se evolucionó hacia un sistema de planificación (ILPES, 1982, pp. 45 y 46). Este concepto es mucho más amplio, ya que comprende no solamente el órgano técnico encargado de la planificación, sino también instancias políticas y de participación y, en general, a todos aquéllos que influyen en el proceso de adopción de decisiones. Por otra parte, además de la entidad central de planificación, se incluyen las unidades sectoriales y regionales. En un trabajo de las Naciones Unidas sobre el tema se señala que este enfoque implica, entre otros elementos, “la creación de sistemas de planificación a diferentes niveles gubernamentales y en diversos sectores de actividades. Estos sistemas deben prever vínculos entre los organismos centrales de planificación y los demás organismos de adopción de decisiones, por una parte y, por la otra, entre dichos organismos y los organismos de ejecución”. (Naciones Unidas, 1979, p. 8.)

El concepto de sistema entraña, desde luego, una mayor complejidad que el de oficina de planificación, pero esto resulta inevitable si tenemos en cuenta que el proceso es enormemente complicado debido a las exigencias del desarrollo y a la necesidad de adaptarse a circunstancias cambiantes.

Por otra parte, los sistemas han de ser renovados a medida que se introducen nuevas variables en la planificación y cambian la estructura del país y los objetivos de su gobierno.

Recientemente, Y. Dror (1987, pp. 103 y 104) ha planteado con gran acierto la necesidad de planificar mediante un sistema al expresar que “la planificación tiene que satisfacer exigencias contradictorias: tiene que estar bien integrada en el pensamiento central del gobierno y compartir la agitación de los cabildos en torno al poder y, tiene que tener a la vez la facultad de “salirse del sistema”. Dichas antinomias no pueden resolverse satisfactoriamente dentro de una sola dependencia o con un solo procedimiento. Por tanto, hay que distribuir la “planificación” en una serie de dependencias, cada una con una doble misión, lo cual en conjunto equivale a una actividad de planificación agregada y brinda una buena mezcla de procesos contradictorios. Por tanto, hay que contar con un “grupo planificador” y no sólo con un “centro planificador”.<sup>24</sup>

Integrar la planificación dentro de un sistema es un cometido importante, ya que su efectividad dependerá de la capacidad del sistema en su conjunto; luego, la primera tarea que ha de emprender un Estado para contar con una planificación eficiente es la de fortalecer las interrelaciones entre los diferentes órganos del sistema (Naciones Unidas, 1978, p. 10).

En general, lo que caracteriza a los sistemas de planificación es la existencia de un órgano técnico central, ministerio u oficina a otro nivel administrativo, encargado de la planificación. No obstante, no en todos los países cumple esta entidad las mismas funciones. Es por ello que el ILPES elaboró una tipología basada en el papel que cumple el órgano de planificación en el proceso de diseño y preparación de planes. En el primer modelo, al órgano de planificación le corresponde una función de asesoramiento y el proceso de adopción de decisiones tiene un carácter autónomo; en el segundo, al ente planificador le cabe una función coordinadora, en tanto que el proceso decisorio es de corte negociador - aunque descentralizado; el tercero se caracteriza por el papel ejecutivo del órgano de planificación y la naturaleza centralizada del proceso de adopción de decisiones (ILPES, 1982, p. 40).

Normalmente, el sistema está organizado de manera que cubra varios sectores en el plano horizontal y diversos niveles de gobierno en sentido vertical. Nuestro estudio comenzará por la estructura a nivel nacional de carácter no sectorial; veremos después la estructura sectorial y, por último, las estructuras más circunscritas, es decir, federativas, regionales y locales.

### 3. La estructura del sistema dentro del ámbito nacional

Resulta muy difícil ordenar los diversos sistemas analizados sobre la base de un esquema único pues, por una parte, una misma función puede ser cumplida por órganos diferentes, dependiendo del país de que se trate; por la otra, ya hemos visto que el proyecto político nacional influye necesariamente sobre la estructura del sistema. No obstante, se intentará centrar el estudio en una serie de conceptos básicos y señalar algunas de las características generales y específicas de cada país.

#### a) *Los órganos de decisión política*

En algunos países, el concepto de sistema se restringe a los órganos de la administración pública que llevan a cabo tareas relacionadas con la planificación; en este estudio se incluirá también el sistema político, que se considera absolutamente inseparable.<sup>25</sup>

Van Arkadie (1987, p. 39) sostenía al respecto que, dentro de un sistema, se requieren dos tipos de capacidad planificadora: “En los ministerios sectoriales, los organismos gubernamentales y el Ministerio de Hacienda se requiere una capacidad operativa para planificar y vigilar la ejecución de proyectos y programas detallados —es decir, la capacidad rutinaria de planificación y gestión. En cambio, en el centro del sistema político se necesita personal capaz de identificar las esferas prioritarias de análisis y asesorar a las máximas autoridades políticas respecto a opciones estratégicas”. Es este segundo tipo de capacidad planificadora el que se tratará a continuación.<sup>26</sup>

En primer lugar, es necesario distinguir entre dos tipos de órganos: los unipersonales, representados por el Presidente de la República y los colegiados que, como se verá, pueden ser de diversos tipos.

i) *El papel del Presidente de la República.* Aunque lo normal es que en los sistemas de planificación se haya previsto un órgano colegiado para la adopción de decisiones, en el Presidente de la República recae siempre un papel fundamental, debido a que es la más alta autoridad jerárquica. Sin embargo, no es sólo esta razón la que avala esta función resolutoria del Presidente, sino que la propia naturaleza del proceso de planificación requiere de una autoridad superior para zanjar los conflictos que se planteen entre los diversos ministerios.<sup>27</sup>

En general, el papel del Presidente de la República consiste, por una parte, en establecer los objetivos y líneas fundamentales en materia de

planificación y, por otra, en aprobar los planes, por sí o con el Consejo de Ministros, ya sea antes de que lo haga el Parlamento (en los sistemas que así lo disponen) o bien en calidad de única instancia de aprobación. A continuación se revisarán estas funciones en la legislación de algunos países.

En la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento de *Bolivia* de 1974, se establece que el Presidente de la República, asistido por el Consejo de Ministros, definirá los objetivos y políticas nacionales que guiarán la estrategia de desarrollo del país; ésta será la base fundamental del proceso de planificación que ejecute el resto del sistema.

La normativa de *Colombia* también prescribe que el Presidente de la República “ejerce su función como máximo orientador de la planeación nacional” (Artículo 1 del Decreto 3152 del 7 de octubre de 1986, mediante el cual se reorganizó el Departamento Nacional de Planeación) y que, conjuntamente con los órganos colegiados, señalará las pautas, criterios y lineamientos en los que se basará el plan (Artículo 8 de la Ley 38 del 26 de marzo de 1981).

En *Chile*, el Presidente de la República define los objetivos que guían la planificación, elige las estrategias de desarrollo que asume el país y sanciona los planes de desarrollo elaborados por las instancias técnicas del sistema (Decreto Supremo 145 de 1979).

También en la nueva legislación de *Honduras* sobre planificación se prevé que sea el Presidente de la República quien formule el Plan de Desarrollo y lo remita al Congreso, después de su aprobación por el Consejo de Ministros.

De la misma manera, en *Ecuador* y en *Perú* se le ha asignado al Presidente de la República un papel fundamental en la aprobación de los planes.

En *Panamá* el Presidente es prácticamente el único agente político facultado para adoptar decisiones.

En *Brasil*, los órganos decisorios superiores de la planificación están directamente subordinados al Presidente de la República, aunque funcionan en forma colegiada. El Mandatario, conjuntamente con los Ministros, ejerce las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo, entre las que figura la dirección superior de la administración federal.

Por último, tanto el texto aún vigente que rige la planificación en *Venezuela* (Decreto 492 del 30 de diciembre de 1958), como el Proyecto de Ley de septiembre de 1987, establecen que el Presidente de la República,

asesorado por el Consejo de Ministros, detenta la máxima autoridad sobre el sistema nacional de planificación, aunque la aprobación de las grandes estrategias en que se fundamentan los planes corresponde al Parlamento.

En resumen, en los países de la región corresponde al Presidente de la República, sea en forma individual o colegiada, determinar los lineamientos generales de política económica que han de orientar y ser considerados en los planes (aunque en algunos casos dichas directrices deban ser aprobadas posteriormente por un órgano parlamentario). Ocupa, por lo tanto, la jerarquía máxima en materia de planificación. Además, recae en él la responsabilidad de aprobar, también en forma individual o colegiada, los planes elaborados, cuando ello no sea de competencia de los órganos parlamentarios.

ii) *Los órganos colegiados de decisión y asesoramiento.* La inclusión indiscriminada de estos órganos colegiados en el sistema político de adopción de decisiones es, en algunos casos, arbitraria, puesto que en cada país existen normalmente múltiples órganos colegiados, entre los que se distribuyen capacidades de decisión, asesoramiento y consulta a varios niveles, siendo muy difícil determinar el poder efectivo que detenta cada uno de ellos. No obstante, del estudio realizado se desprenden algunas conclusiones, si bien bastante generales, en las que basar criterios de clasificación para aclarar este punto.

Uno de dichos criterios es que los órganos colegiados se pueden clasificar en participativos y no participativos; los primeros se caracterizan por incluir dentro de su estructura orgánica a representantes ajenos al sector público. Ahora bien, con una sola excepción, en los casos estudiados los órganos participativos eran sólo de consulta y, de acuerdo con la letra de la Ley, carentes de efectivo poder de decisión; es por ello que serán incluidos en una categoría aparte de los que genéricamente se denominan órganos de decisión.

En todo caso, incluso limitándonos por el momento a estudiar los órganos colegiados no participativos, es difícil distinguir claramente entre las instancias de decisión y las que son sólo de asesoramiento; por tal razón se analizarán en forma conjunta.

#### – *Los Consejos de Planificación*

Una característica bastante general de los sistemas de planificación es la coexistencia de dos órganos colegiados con funciones decisorias y de asesoramiento: el Consejo de Ministros y el Consejo de Planificación, cuyos respectivos papeles no siempre resulta fácil identificar.

Aunque pudiera parecer poco lógico que existan simultáneamente Consejos de Planificación y Consejos de Ministros, hay razones que justifican esta situación: en primer lugar, porque a cada uno pueden corresponder funciones diferentes; así ocurrirá, por ejemplo, cuando uno de estos órganos sea de asesoramiento y el otro decisorio o bien cuando desempeñando ambos papeles similares, ejerzan su autoridad a diferentes niveles. La otra razón es que la existencia de órganos separados permite que se establezca más de un ámbito de influencia, lo que aumenta las posibilidades de alcanzar acuerdos en materia de planificación (Naciones Unidas, 1974a, p. 123). Por otra parte, como se verá, en ocasiones las facultades de los Consejos de Planificación se limitan al diseño, aprobación y evaluación de planes, sin que sea de su incumbencia la ejecución de la política económica, en sus aspectos monetario, cambiario, fiscal, arancelario y otros; luego, será preciso contar con un órgano superior que coordine la política económica nacional en su conjunto. Evidentemente, estos problemas se solucionan cuando se amplía, como han hecho algunos países, el ámbito de competencias de este tipo de Consejos, para que sus funciones comprendan las esferas económica y social.

La situación varía mucho de un país a otro, tal como se verá a continuación.

*Argentina.* En este país, la reciente creación del *Consejo Nacional de Desarrollo* (CONADE), constituyó un primer paso hacia el establecimiento de un nuevo sistema de planificación. La institucionalización del Consejo mediante el Decreto 1535, del 16 de agosto de 1985, complementado con el Decreto 1645 del 29 de agosto del mismo año, una vez que el país había retornado al sistema democrático, respondió a la necesidad de coordinar las actividades de planificación realizadas por las diversas entidades con ingerencia en el proceso de formulación, ejecución y evaluación del desarrollo económico y social, en la órbita del Poder Ejecutivo nacional. El CONADE, dependiente de la Presidencia de la República, es encabezado por el Secretario de Planificación y está integrado por todos los Secretarios Ministeriales, incluyendo el del Interior, que forma parte del Ministerio del Interior y el Secretario General de la Presidencia. Su función primordial consiste en coordinar el proceso de planificación a nivel nacional y ocuparse de que se prepare la información y se realicen las investigaciones y estudios que requiere la planificación del desarrollo.

*Bolivia.* El *Consejo Nacional de Economía y Planeamiento* (CONEPLAN), según la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento, es el máximo órgano de decisión del sistema (Art. 4); sin embargo, su actuación

está sometida a las resoluciones del Consejo de Ministros, ya que éste y el Presidente de la República son los encargados de establecer los objetivos y políticas nacionales de desarrollo, a los que debe sujetarse CONEPLAN. Por otra parte, aunque corresponde a CONEPLAN la aprobación de los planes, éstos no tienen efectividad jurídica, es decir, no son obligatorios para el sector público ni indicativos para el sector privado, en tanto no hayan sido aprobados por el Consejo de Ministros.

Sin embargo, el poder de decisión del CONEPLAN es muy amplio –si bien no siempre comparable al detentado por otros organismos similares en la región– ya que se extiende más allá de la planificación; así, también le corresponde aprobar el proyecto de presupuesto antes de que sea sometido al Consejo de Ministros, el financiamiento de los proyectos del sector público, el endeudamiento y los avales suscritos por el Estado, los proyectos de asistencia técnica y otros vinculados al sector externo y la política de integración económica.

En materia de planificación, ejerce sus funciones a dos niveles. Por una parte, da su aprobación a la estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo (teniendo en cuenta los objetivos políticos determinados por el Consejo de Ministros) y a los planes anuales de desarrollo, de inversión pública y de acción antes de que sean sancionados por el Consejo de Ministros. En segundo lugar, cuenta con la gran ventaja de que puede influir directamente en el proceso económico nacional, no solamente por medio del diseño de planes, sino de la ejecución de la política económica; esto se debe a que también decide sobre las políticas financiera, monetaria y fiscal, que le son presentadas por el Ministerio de Finanzas, por formar parte este último, al igual que el Ministerio de Planeamiento, del Sistema Nacional de Planeamiento.

*Brasil.* Este país ha preferido dividir su órgano colegiado en dos: el *Consejo de Desarrollo Económico*, encabezado por el Presidente de la República e integrado por los ministros del área económica y el *Consejo de Desarrollo Social*, con el mismo Presidente, pero compuesto por los ministros del área social. A dichos Consejos corresponde, respectivamente, asesorar al Presidente de la República en la formulación de las políticas económico-financiera y social, así como en la coordinación de la puesta en práctica de ambas.

*Colombia.* El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) parece haber sido concebido como un organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional, ya que tales son las funciones que se le asignan en el Artículo 2 del Decreto 627 de 1974 que lo regula. Sin embargo,

la normativa posterior le ha concedido tan importantes facultades de decisión, que casi relegan a segundo plano las del Consejo de Ministros.

Constitucionalmente, en Colombia la adopción de planes y programas de desarrollo económico y social corresponde al Congreso, lo que explica que la capacidad de decisión de los órganos colegiados sea menor que en otros países. Los respectivos ámbitos de competencia del Consejo de Ministros y el CONPES están definidos por la Ley 38 de 1981, en la que se establece que uno y otro han de formular, de concierto con el sector privado, las pautas y criterios que deben regir la planificación colombiana. Sin embargo, dado que el Congreso no ha ejercido sus funciones en materia de planificación, tras la derogación de la Reforma de 1979 es constitucionalmente legal considerar que el procedimiento anterior es sólo una alternativa más en el proceso de planificación.<sup>28</sup> En la nueva reglamentación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), establecida en el Decreto 3152 del 7 de octubre de 1986, se amplían las funciones de ese Departamento (Arts. 3 y 4 del Decreto) y también las del CONPES, al que se le otorga una gran capacidad de decisión. De esta manera, corresponde al DNP formular los planes y programas que luego se presentan al CONPES para su aprobación y, posteriormente, se someten a la consideración del Consejo de Ministros. Este tema será tratado con más detalle cuando se aborde la dinámica de la planificación.

De todas maneras, quedan fuera de la competencia del CONPES, así como de la de otros organismos homólogos en la región, muchas decisiones sobre aspectos fundamentales de la planificación, tales como medidas de política cambiaria, monetaria y fiscal, que se adoptan directamente en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el Banco Central o en la Junta Monetaria.<sup>29</sup>

Aparece así que tanto el Consejo de Ministros como el CONPES son órganos colegiados con amplia capacidad decisoria y que, aunque en ocasiones tales atribuciones son compartidas, normalmente corresponde al CONPES llevar a la práctica las decisiones de política del Consejo de Ministros, ya que se trata de un órgano especializado en los ámbitos económico y social, del que forman parte no sólo los Ministros de estas áreas, sino también otros altos funcionarios públicos relacionados con el desarrollo económico nacional.

*Costa Rica.* La institucionalidad de la planificación en Costa Rica presenta características bastante peculiares, puesto que su Sistema Nacional de Planificación comprende tres subsistemas básicos, actualmente en proceso de reforma: el subsistema regional, el sectorial y el de reforma

administrativa. La dirección política del sistema recae en el Presidente de la República, conjuntamente con el Consejo de Gobierno, pero al interior de cada subsistema existen otros órganos de decisión: el Consejo Nacional de Desarrollo Regional en el primero, el *Consejo Económico y Social Nacional* en el segundo y la Comisión de Eficiencia Administrativa en el tercero.<sup>30</sup> Sin embargo, la reforma recién iniciada en el subsistema de planificación regional ya ha determinado la abolición del Consejo Nacional de Desarrollo Regional, sin haber creado ningún órgano que lo sustituya y pudiera ser que en los demás ocurriera lo mismo. No obstante, aún está vigente la normativa que rige el Consejo Económico y Social, cuyas características son parecidas a las de órganos ya estudiados, en el sentido de que lo integran el Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros de la Presidencia y de Planificación.

*Guatemala.* También es complejo el caso de Guatemala, que cuenta con tres órganos colegiados con funciones parecidas en materia de planificación: el Consejo de Ministros, el *Consejo Nacional de Planificación Económica* y la *Comisión Nacional Económica*; el primero está dotado de poder de decisión, en tanto que los otros dos se desempeñan como entidades asesoras.<sup>31</sup>

Al Consejo de Ministros y al Presidente les corresponde decidir en materia de planificación, sobre la base de las resoluciones y recomendaciones emanadas del Consejo (Art. 4 del Decreto 157 del 27 de noviembre de 1954). De acuerdo con la normativa que lo institucionaliza (Decreto Presidencial 157 y Acuerdo Gubernativo del 23 de septiembre de 1969), el Consejo Nacional de Planificación es un órgano asesor y forman parte de él todo el Consejo de Ministros, delegados del Presidente y otros altos funcionarios de la administración pública relacionados con la economía; sin embargo, las atribuciones que se le otorgan son siempre de carácter técnico, por lo que parecen confundirse con las funciones de la Secretaría del Consejo, que es el órgano técnico por excelencia. Esto se debe a que la Secretaría aparece como el órgano técnico del Consejo (lo mismo ocurre en Colombia con el DNP, aunque allí éste también tiene funciones que le son específicas). Sus ámbitos de competencia son muy parecidos a los vistos en casos anteriores: planificación, asistencia técnica e integración económica, entre otros, temas sobre los cuales elabora propuestas, recomendaciones e informes.

En cuanto a la Comisión Nacional Económica, fue creada más tarde, en 1975, como órgano asesor; sin embargo, cumple también un importante papel decisorio en materia de planificación, aunque a nivel de grandes líneas

de política y no de aprobación de planes. Su composición es diferente a la del Consejo y su número de integrantes es más reducido: el Presidente de la República, los Ministros de Agricultura, Economía, Finanzas Públicas y Relaciones Exteriores, el Presidente del Banco de Guatemala y el Secretario General del Consejo. Entre sus responsabilidades figuran: i) fijar los alcances de la política económica interna y externa del Gobierno; ii) analizar los problemas económicos del país y decidir las medidas que se aplicarán para resolverlos; y iii) coordinar, por conducto de los ministerios pertinentes, las funciones y acciones de todos los funcionarios del Estado que, directa o indirectamente, tengan ingerencia en la puesta en práctica de las políticas y medidas económicas, así como en la ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

Estos dos últimos ejemplos demuestran que el sistema admite la participación de tres órganos colegiados en el mismo campo de acción, pero con funciones diferentes.

*Honduras.* Entre los países centroamericanos es importante analizar el caso de Honduras, donde en 1986 se modificó la legislación en materia de planeamiento. Este país parece haber sabido distinguir entre un órgano de decisión, el Consejo de Ministros, y un órgano asesor y deliberativo, el *Consejo Superior de Planificación Económica* (CONSUPLANE).

En efecto, el Consejo de Ministros, junto con el Presidente de la República, son los encargados de adoptar todas las decisiones que puedan incidir sobre la planificación y el desarrollo económico y social del país: desde la aprobación del diseño de la política económica y social hasta la de los planes de desarrollo, de acción o de inversión pública; también deben dar su visto bueno al proyecto de presupuesto. Posteriormente, tanto este último como el plan de desarrollo son remitidos al Congreso. Por su parte, el CONSUPLANE es un órgano más específico, pues sólo forman parte de él los Ministros relacionados con las esferas económica y social y el Presidente del Banco Central. Sus funciones se limitan estrictamente a analizar, deliberar, debatir y emitir dictámenes sobre política económica en general, integración económica, crédito público, planes de desarrollo y de acción, programas de inversiones y presupuesto, entre otros temas.

*Perú.* En este país se ha establecido un sistema de adopción de decisiones bastante complejo. Aparte del Consejo Consultivo, que no es sino una instancia de participación, ningún órgano colegiado aparece entre los integrantes del sistema (Art. 3 del D.L. 177); sin embargo, la normativa legal se refiere al Consejo de Ministros y en los reglamentos figura la *Comisión Nacional de Planificación*.<sup>32</sup> Esta, aunque fue creada como una

de las comisiones encargadas de coordinar la planificación,<sup>33</sup> de acuerdo con su estatuto constituye la máxima instancia técnico-política de integración del sistema y está dotada de considerable capacidad de decisión. No obstante, tiene una importante característica que la diferencia de otros órganos vistos anteriormente: no está formada por los Ministros, sino por los Viceministros; esto da una clara idea de su jerarquía y del peso relativo de sus decisiones, que estarán siempre sometidas a las del Consejo de Ministros. Por esta razón, en el reglamento que enumera sus funciones se suele hacer referencia expresa al Presidente de la República o al Consejo de Ministros.

Entre sus atribuciones se incluyen: aprobar los lineamientos de política económica y social que deben considerarse en la formulación de los planes nacionales de desarrollo, de acuerdo con las orientaciones establecidas por el Presidente de la República; supervisar el proceso de formulación y evaluación de los planes y el funcionamiento de las Comisiones de Planificación; aprobar los anteproyectos de planes nacionales de desarrollo, coordinados previamente por la Comisión Ejecutiva de Planificación y acordar su presentación como proyectos al Consejo de Ministros; aprobar los documentos de evaluación socioeconómica de los planes nacionales de desarrollo; aprobar el informe de evaluación técnico-administrativa del Sistema Nacional para la Contraloría y proponer mecanismos para promover o incentivar la participación del sector privado en el proceso de planificación.

*República Dominicana.* En este país la situación es un tanto compleja, porque aunque el único responsable del proceso de desarrollo es el *Consejo Nacional de Desarrollo*, también interviene en esas funciones la Comisión Nacional de Desarrollo, diseñada como órgano de participación del sector privado.<sup>34</sup> El Consejo de Ministros, por su parte, está encargado de la aprobación de los planes.

El Consejo Nacional de Desarrollo fue creado por la Ley 55 del 23 de noviembre de 1965 en calidad de órgano responsable de orientar el proceso nacional de desarrollo en su totalidad. Como la mayoría de los consejos con poder de decisión, su estructura es no participativa; está integrado por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado de las áreas económica y social, el Secretario Técnico de la Presidencia, los directores nacionales de las Oficinas de Presupuesto y Planificación y el Gobernador del Banco Central; la presencia de este último pone de manifiesto la intención de que las políticas monetaria y crediticia se enmarquen en el contexto de la política general de la Nación.

El Consejo está facultado para adoptar decisiones y aprobar propuestas; sin embargo, a diferencia de otros sistemas analizados, le competen cuestiones más generales que al Consejo de Ministros, encargado de la tarea más específica de aprobar los planes y programas, así como el proyecto de presupuesto, una vez que ha sido sancionado por el Consejo Nacional de Desarrollo. También le corresponde formular la política económica y social del Gobierno, impartir directivas generales sobre planificación, presupuestos y estadísticas, aprobar los estudios realizados por los órganos técnicos competentes, adoptar o proponer las medidas que deben poner en práctica los diversos departamentos del sector público para llevar a cabo los planes de desarrollo y supervisar su cumplimiento.

*Ecuador.* El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) de este país constituye una excepción entre los organismos de carácter no participativo. En este caso específico, en el mismo Consejo se conjugan el órgano colegiado de decisión y también el de participación; además, se le otorga un importante papel decisorio, pues en el Artículo 89 de la Constitución se establece que “el Consejo Nacional de Desarrollo [...] fija las políticas generales, económicas y sociales del Estado y elabora los correspondientes planes de desarrollo que son aprobados por el Presidente de la República, para su ejecución”.

Son muchas las particularidades de este órgano. La primera, como se dijo, consiste en que es una instancia de participación, del tipo de las que se tratarán más adelante; su composición es mixta, pues forman parte de él tanto representantes del sector público como del privado (el Vicepresidente de la República, cuatro ministros, representantes de la Junta Monetaria, de los alcaldes y prefectos, de los trabajadores, de las cámaras de la producción y de universidades y escuelas politécnicas). Sin embargo, el Consejo ecuatoriano se diferencia de otros órganos de participación en que es el único dotado de poder decisorio en materia de planificación y, aunque también desempeña importantes funciones de asesoramiento, es el encargado de fijar las políticas económica y social generales, establecer los lineamientos básicos a los que debe someterse la planificación en tales áreas y aprobar los correspondientes planes de acción.

Por otra parte, también se asignan al Consejo funciones de carácter técnico, como por ejemplo, la elaboración de los planes de desarrollo. Naturalmente, tal como en el caso de Guatemala, las tareas de ese tipo serán cumplidas por el órgano técnico, la Secretaría del Consejo, a la que corresponde preparar el proyecto de plan nacional que se someterá a la consideración del CONADE. En el sistema ecuatoriano se ha preferido centrar

el proceso de planificación en el CONADE y no en el órgano técnico, como se ha hecho en otros países; esto implica que el órgano responsable de la decisión es el Consejo y no la Secretaría como tal.

– *Los sistemas organizados sin un Consejo de Planificación*

Existen otros sistemas que no han sido organizados en torno de un órgano colegiado específico responsable de la planificación o el desarrollo; en ellos, las decisiones sobre estos temas son adoptadas directamente por el Presidente de la República o por el Consejo de Ministros. Así sucede, por ejemplo, en México, Panamá y Venezuela. El caso de este último país, por su especial interés, será tratado con mayor detenimiento. Además, está allí en marcha un nuevo proyecto de ley orgánica del sistema nacional de planificación.

La particularidad de la legislación venezolana es que, aparte del órgano colegiado de participación, que se analizará más adelante y del Consejo de Ministros, no existe un ente con capacidad de decisión del tipo de los ya estudiados. Entre las varias razones de esto mencionaremos que el Proyecto de Ley Orgánica asigna al órgano técnico, es decir, a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), tareas de dirección y control del sistema y que el resto de las funciones decisorias son atribuidas al Consejo de Ministros. Es éste el encargado de aprobar las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (con anterioridad a su remisión a las Cámaras), del Proyecto del Plan de la Nación y del Plan Operativo Global Anual.

No obstante, la legislación vigente sobre CORDIPLAN (Decreto 492 de 1958) prevé en dicho órgano la existencia de un directorio de nueve miembros, designados por el Presidente de la República.

El propósito del Proyecto de Ley ha sido introducir un importante nivel de decisión a nivel sectorial para subsanar un grave problema del sistema venezolano: que la planificación haya sido allí una actividad técnica, con limitada participación en las instancias decisorias; en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se explica que esta situación obedece a la relativa abundancia de recursos con que ha contado el país, a la percepción de transitoriedad de los cargos públicos y a la insuficiencia de los mecanismos legalmente establecidos para ello.

– *Algunas conclusiones al respecto*

De las anteriores consideraciones ya pueden extraerse algunas conclusiones. En primer lugar, que los Consejos de Ministros normalmente

cumplen una función decisoria de primer orden, que puede consistir en la aprobación de los grandes lineamientos de la política económica –correspondiendo a los Consejos de Planificación sancionar las metas específicas– o bien de los planes (antes o no de su sometimiento a la consideración de los respectivos órganos parlamentarios). No obstante, también hay países en los que este tipo de órganos no interviene.<sup>35</sup>

Por el contrario, los denominados genéricamente Consejos de Planificación pueden cumplir tres tipos de funciones, a veces en forma simultánea: adopción de decisiones, asesoramiento y consulta y actividades de coordinación. En el primer caso, estará siempre sometido al Consejo de Ministros y al Presidente de la República pues, al decidir sobre las metas y objetivos de los planes de desarrollo, habrá de tener en cuenta los grandes lineamientos de política económica ya formulados por éstos; por otra parte, cuando aprueba planes de desarrollo, éstos no tendrán eficacia jurídica en tanto no hayan sido sancionados, por lo menos, por el Consejo de Ministros. En cuanto a sus funciones de asesoramiento y consulta, suelen compartirlas con los denominados órganos de participación, que normalmente tienen una existencia separada. En la práctica, son contados los casos en que sólo actúan como asesores, aun cuando en su descripción normativa el órgano pueda aparecer como un cuerpo asesor o consultor, pues al asignarle atribuciones habitualmente se le otorga algún nivel de capacidad para decidir.

Por último, en ocasiones también se le encargan funciones de coordinación. En el ámbito de la planificación, la coordinación es un aspecto muy complejo; por un lado, de su eficacia dependerá en parte el buen funcionamiento del sistema (coordinación entre los diversos sectores y órganos, conciliación de los intereses nacionales, regionales y sectoriales, etc.), pero sin que ello implique establecer un procedimiento de control (Naciones Unidas, 1978, p. 11); por el otro, no existe una regla general sobre qué órgano debe coordinar el sistema, ya que dicha función suele ser cumplida tanto por los consejos de desarrollo como por los órganos técnicos, oficinas y ministerios de planificación (Naciones Unidas, 1974a, pp. 20 y 21).

De todo lo anterior se desprende entonces que ninguna de las funciones que estos órganos colegiados cumplen en la actualidad recae en ellos en forma exclusiva, lo que evidentemente da lugar a preguntarse si su existencia es necesaria. García d'Acuña, por ejemplo, señala que órganos de este tipo son útiles cuando constituyen un “centro real de poder, ya que en la medida en que la decisión última sea tomada fuera del seno de la junta

o consejo, éste perderá credibilidad y terminará siendo una mera entelequia burocrática”; la segunda condición que menciona es que tal junta o consejo esté “integrado por los principales ministros y ejecutivos de las instituciones de gobierno, además de representantes de los grupos sociales de apoyo [con lo que] se logrará un mayor sustento social de las decisiones y una ejecución más coherente”. (García d’Acuña, 1982, p. 43.)

En este estudio se sostiene, sin embargo, que se debe mantener un Consejo de Planificación que cumpla, por lo menos, la primera de las condiciones señaladas, ya que, si bien es imprescindible que dentro de un sistema exista un órgano colegiado en el que participen no sólo el cuerpo político-administrativo nacional, sino también las fuerzas económico-sociales e incluso políticas, difícilmente puede tener un efectivo poder de decisión, en particular cuando se diseña la planificación a nivel nacional, ya que esta tarea sólo compete al Gobierno. Por esta razón, creemos que se justifica mantener la existencia separada de órganos de este tipo.

En este sentido, aparece como fundamental que el Consejo sea un centro real de adopción de decisiones, pero para ello es necesario que formen parte de él representantes de las más altas instancias del poder político-administrativo. Para que el Consejo cumpla esta función, el hecho de que en la normativa que lo rige se le establezca como un centro de adopción de decisiones o como un órgano asesor, será prácticamente indiferente: lo importante es que sus decisiones o recomendaciones sean después efectivamente ratificadas o aprobadas por el Consejo de Ministros o por el Presidente. Obviamente, si la Ley faculta al Consejo para adoptar decisiones, le será mucho más fácil cumplir tal función.

#### b) *Los órganos de participación*

Aunque algunos de los consejos analizados anteriormente admiten la participación de representantes de las fuerzas económicas y sociales,<sup>36</sup> se les ha examinado en su calidad de órganos de decisión o situados en el centro del poder. Ahora el estudio se centrará en los que denominaremos órganos de participación, es decir, los que permiten la participación de representantes de sectores ajenos al público en la planificación, sea con miembros del sistema político o a título individual.

En general, es posible apreciar que a nivel de planificación regional es mucho más frecuente que se incluyan órganos de participación, que incluso pueden estar dotados de poder de decisión. Sin embargo, a nivel nacional,

prácticamente todos los órganos de este tipo se caracterizan por estar encargados de funciones de asesoramiento y de consulta, pero no de adoptar auténticas decisiones, puesto que dentro del sistema coexisten con otros órganos colegiados ya facultados para desempeñar tal función y, además, no siempre son órganos idóneos para hacerlo. De todas maneras, la naturaleza de esta función variará mucho según el país y las entidades que estén representadas en los órganos respectivos.

La organización de los sistemas exhibe múltiples formas de incluir la participación del sector privado. En algunos sistemas no existe un único órgano de participación, sino varios, dependiendo del sector en que se planifique; por su parte, las entidades creadas pueden admitir o no a representantes del propio sector público.

i) *Sistemas con múltiples órganos de participación.* En Costa Rica, por ejemplo, el sistema permite la existencia de varios consejos o comisiones, con participación del sector público; en el Artículo 19 de la Ley 5525 de Planificación Nacional, del 2 de mayo de 1974, se dispone que “A fin de propiciar la más alta participación de los sectores públicos y privados en la tarea nacional de planificación y, con el objeto de dar unidad y coherencia a esta tarea, el Poder Ejecutivo establecerá consejos asesores, comités de coordinación y comisiones consultivas. Estos organismos estarán integrados por personeros de los ministerios, instituciones autónomas y semiautónomas y asociaciones privadas, de acuerdo con las necesidades y las actividades de que se trate”.<sup>37</sup>

De la misma naturaleza son las denominadas comisiones de concertación previstas en la legislación colombiana (Ley 38 de 1981), creadas por el Presidente de la República y presididas por el Ministerio pertinente, con participación de las fuerzas económicas y sociales. Aunque reciban el nombre de comisiones de concertación, su misión no consiste en negociar ni en establecer contratos, sino en brindar asesoramiento e información; así, entre sus funciones figuran discutir y analizar los planes y las políticas sectoriales, preparar y presentar informes y, en general, sugerir cambios y adiciones a los planes indicativos dirigidos al sector privado y a las políticas sectoriales.

La normativa de Bolivia también prevé varias entidades de consulta y participación (Artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento). No obstante, en este caso el órgano de consulta comprende a representantes del sector público aparte de los diputados y senadores del Congreso. En efecto, en el Artículo 20 se dispone que “las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones

académicas profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de los foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión”.

ii) *Sistemas con un solo órgano de participación.* También en los sistemas en que existe un solo órgano de participación es posible aplicar la misma clasificación anterior y distinguir entre los que admiten una composición mixta, es decir, con representantes del sector público y privado y, los que establecen un órgano integrado exclusivamente por miembros del sector privado.

Este último es el caso de Perú, cuyo Consejo Consultivo Nacional de Planificación es precisamente un organismo de participación, dentro del sistema, pero compuesto por representantes del sector privado, con la excepción de su presidente, que es el Director del Instituto Nacional de Planificación. Forman parte de él, además, dos delegados de cada una de las instituciones empresariales, laborales y profesionales representativas a nivel nacional y legalmente constituidas, así como de la universidad. Entre sus funciones evidentemente no figura ninguna que implique adopción de decisiones, pero sí está facultado para asesorar, opinar, proporcionar información y formular sugerencias y recomendaciones en materia de planificación.

En otros sistemas, por el contrario, existe un órgano mixto, con participación pública y privada. En estos casos, si no hay una estricta delimitación de funciones, pueden surgir conflictos con los consejos analizados anteriormente. Este problema se ha planteado, por ejemplo, en la República Dominicana, donde el Consejo Nacional de Desarrollo, cuyas funciones son fundamentalmente decisorias y de asesoramiento, formado por representantes del sector público y la Comisión Nacional de Desarrollo, en la que participa el sector privado, tienen atribuciones similares. Cabe señalar, sin embargo, que el conflicto deriva del mal funcionamiento del sistema, ya que la Comisión no ha hecho sino cumplir las funciones que el Consejo desatendía.

Diferente es el caso de Honduras; allí se creó un organismo de participación dentro del sistema, el Consejo Nacional de Planificación, pero se le asignaron funciones de información y asesoramiento, sin pretender convertirlo en un centro de poder, pues tal papel ya lo desempeñaba el CONSUPLANE.

El CONAPLAN es un órgano colegiado, con representación de muy alto nivel: por parte del sector público lo integran el Presidente de la República y todo su Gabinete, pero además participan miembros del Congreso, como delegados del Poder Legislativo y representantes de las fuerzas armadas, de los sectores económicos (industrial, agropecuario, comercial, obrero, campesino y cooperativista, entre otros), de la universidad, los colegios profesionales y los partidos políticos. Es evidente que se ha querido incluir en el sistema a todos los centros de poder del país.

La función de asesoramiento que recae en el CONAPLAN queda claramente de manifiesto en el Artículo 22 de la ley reguladora del sistema. En él se dispone que el organismo debe conocer y discutir los lineamientos de política económica y social del Estado propuestos por el CONSUPLANE y remitir su dictamen al Presidente de la República y al Congreso; conocer los planes y el presupuesto, formular recomendaciones y otras tareas de la misma índole.

Chile se caracteriza porque el único órgano colegiado que forma parte del sistema, el Consejo Nacional de Desarrollo, es una instancia participativa, pero sus funciones son sólo de asesoramiento, ya que las decisiones en materia de planificación son de responsabilidad del Presidente de la República. Así lo establece el Decreto Supremo 180, de 1971, donde se le define como una entidad que colabora con el Presidente en la orientación del proceso de desarrollo. Está facultado para opinar sobre las directrices y normas generales que guían la elaboración de los planes de desarrollo, conocer los planes que la Oficina de Planificación Nacional presenta al Presidente de la República y recomendar políticas para el financiamiento de dichos planes.

Un caso especial es el de Colombia porque, aunque ya ha sido estudiado en el primer conjunto de países, al analizar sus comisiones de concertación, también debe ser incluido en este segundo grupo, ya que cuenta con una Comisión de Análisis Económico y Concertación, coordinada por el Jefe del DNP e integrada por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, de Desarrollo Económico, de Trabajo y Seguridad Social, de Minas y Energía y, de Obras Públicas y Transporte, el Secretario Económico de la Presidencia, dos asesores de la Junta Monetaria, cuatro representantes de los sectores industrial, agropecuario, comercial y financiero y cuatro delegados de sindicatos de trabajadores urbanos y rurales. Además, participa el Decano de una Facultad de Economía o el Director de un Centro de Investigación en el área.

Según la Ley de 1981, esta Comisión debe ser consultada para establecer los objetivos de la política económica y las metas del plan de desarrollo e informada sobre los planes y políticas sectoriales estudiados por el CONPES; sin embargo, estas disposiciones dejaron de ser obligatorias a raíz de la legislación promulgada en 1986.

En este grupo de órganos corresponde incluir también al Consejo Nacional de Planificación previsto en el proyecto de ley sobre el futuro sistema de planificación de Venezuela. Será un organismo consultivo, a nivel nacional, una de cuyas principales funciones consistirá en promover un amplio consenso en torno de las líneas generales del plan; para ello, se propone concederle amplias facultades de concertación, similares a las que la ley colombiana de 1981 había previsto para su Comisión de Análisis Económico y Concertación. Aunque en el proyecto no se describe aún la composición del Consejo, en la Exposición de Motivos se establece que, además del nivel técnico, estarán representados en él los diversos grupos de intereses que integran la sociedad civil.

Aunque su principal responsabilidad será presentar al Consejo de Ministros su opinión sobre las líneas generales del Plan y sobre el Plan de la Nación antes de que sean aprobados por dicho Consejo (Artículos 30 y 34 del proyecto de ley), también estará encargado de propiciar concertaciones entre los sectores público y privado, evaluar los planes que sean sometidos a su consideración, proponer las modificaciones que estime necesarias y emitir su opinión sobre el cumplimiento de dichos planes al concluir los períodos de vigencia correspondientes.

Para completar el sistema de participación venezolano se contemplan mecanismos de consulta popular, propiciados por las autoridades político-administrativas de los diversos órganos del sistema (Art. 32 del Proyecto).

Por último, cabe mencionar aquí el Consejo Nacional de Desarrollo ecuatoriano, ya analizado en su calidad de órgano colegiado de decisión, por cuanto lo integran representantes de los sectores público y privado.

En general, consideramos que la característica general de los órganos de participación vistos hasta ahora es que han sido diseñados para proporcionar información al sector público sobre el sector privado, pero no para convertirse en centros de decisión. No obstante, la influencia que puedan ejercer en cada país dependerá de la importancia que les atribuyan las entidades facultadas para decidir. A nuestro entender, lo básico es que los órganos colegiados de participación no limiten sus funciones a las áreas de información y consulta, sino que sirvan como agentes de concertación

social. Ello justificaría plenamente la separación entre órganos de decisión y de participación, ya que el propósito de estos últimos consistiría en promover el consenso nacional en torno de los grandes lineamientos del plan.

c) *El nivel administrativo y técnico*

Como ya se señaló, lo que caracteriza a un sistema de planificación es la existencia, dentro de la administración pública, de un organismo de carácter técnico encargado de una serie de actividades directa e indirectamente relacionadas con la planificación.<sup>38</sup> Sin embargo, aunque la descripción de funciones de los organismos de este tipo no varía mucho de un país a otro, el grado de influencia que ejercen es bastante dispar; en la práctica, su efectividad dependerá de las relaciones que establezcan con el resto de los sistemas de planificación y de Gobierno; esto no implica sólo los vínculos previstos en las normativas, sino de las relaciones que efectivamente se den en la práctica, ya que no siempre las funciones descritas en las normas reflejarán la realidad con exactitud.

La principal dificultad que plantea el establecimiento de este tipo de organismos todavía radica en su grado de capacidad para adoptar decisiones, sobre todo frente a los encargados de ejecutar la política económica. Esto ha dado origen al delicado problema de la inserción de estos órganos en el sistema de la administración pública del Estado, que no es solamente de carácter técnico, sino más bien un conflicto de poder (Mattos, 1987, pp. 124 y 125).<sup>39</sup>

Así, en la fase de ejecución del plan afloraban “discrepancias ideológicas crecientes entre los encargados del plan y las instituciones de planificación por una parte y los responsables de la política económica real por otra [...]. En definitiva, dentro del aparato del Estado se dio una pugna según la cual las tendencias con mayor poder accedieron a las acciones con facultad ejecutiva y de decisión, asignándose a los grupos con menor poder responsabilidades de planificación generalmente de mediano plazo o de carácter asesor” (García d’Acuña, 1982, pp. 23 y 24).<sup>40</sup>

La solución de este conflicto no es fácil, ya que no se trata de asignar atribuciones ejecutivas a organismos de este tipo que probablemente ni siquiera sean compatibles con su naturaleza, sino de permitir que influyan de hecho en la política económica aplicada. Para ello habrá que garantizar que sus decisiones posean el necesario respaldo, lo que implicará, en primer lugar, asegurar la coordinación y cohesión de todo el proceso de adopción

de decisiones y, en segundo lugar, que las oficinas de planificación cumplan el papel fundamental de identificar las determinantes socioeconómicas de las políticas de desarrollo y sus objetivos, porque solamente a partir de ahí pueden ejercer una efectiva influencia en la formulación de tal política, así como de otros programas y proyectos.

En realidad, es muy complejo definir en términos generales cuál es la posición político-administrativa que ha de tener estos órganos; lo único evidente es que deben ser situados estratégicamente para que puedan ejercer una real influencia sobre las decisiones fundamentales de la estrategia económica y social del país. Ello no necesariamente significa coartar la autonomía de los departamentos ministeriales mediante la reducción de sus áreas de competencia; por el contrario, el éxito de la ejecución de los planes requiere que las agencias en cuestión no compitan con los ministerios, sino que complementen las actividades de éstos. Para lograrlo han de desempeñar un papel importante, pero ello no tiene que implicar subordinación administrativa (Naciones Unidas, 1974c, p. 17). Puesto que el problema no es solamente de índole administrativa, sino también política, será necesario, por una parte, que estos órganos tengan una alta jerarquía administrativa y, por otra, lo que resulta aún más fundamental, que su posición goce de un fuerte respaldo político. Por último, será imprescindible que posean la suficiente competencia técnica y experiencia como para formular un plan y vigilar su puesta en práctica, lo que supone, como mínimo, que cuenten con un adecuado sistema de información (Naciones Unidas, 19764b, pp. 35 y 36).

Es muy difícil definir un criterio que sirva de base para estructurar y exponer las características de estos órganos. Uno de ellos es el ya señalado por el ILPES, de ordenarlos según su forma de intervención en el diseño del plan y del estilo de planificación (ILPES, 1982, p. 40); en este estudio se considera que existen muchos otros criterios en los que podría basarse una clasificación.

Una posible punto de partida podría ser la posición administrativa que ocupa el organismo, es decir, si ha sido concebido o no como uno de los ministerios que componen el ejecutivo nacional. Otro, también muy interesante, sería comprobar si se le atribuyen competencias específicas en materia de política económica, que le permitan intervenir no sólo en el diseño de los planes, sino en la ejecución de las políticas económicas. Del mismo modo, se podría considerar como criterio la importancia de la posición que ocupa esta oficina cuando se trata de elaborar el presupuesto del Estado, ya que ahí han de considerarse las inversiones previstas en los planes.

Otro aspecto que cabe destacar es el grado de influencia que ejerce este organismo en materia de planes regionales y sectoriales, cuestión que, por el momento, sólo será aludida, pero se analizará más adelante, al estudiar los organigramas sectorial y regional.

Por último, puesto que ya se ha señalado que es fundamental que el órgano cuente con un adecuado sistema de información para apoyar la planificación, otro criterio sería determinar si entre las funciones de las oficinas de este tipo figura o no la de establecerlo.

d) *Análisis de algunos casos particulares*

*Argentina.* En este país, el órgano con tales características es la nueva *Secretaría de Planificación*, creada por Ley 23.023. Ubicada en el máximo nivel jerárquico, depende directamente de la Presidencia de la Nación y está encargada de asistir al Presidente en todos los aspectos relacionados con la conducción, coordinación y control del proceso de planificación del desarrollo económico y social.

La Secretaría, reestructurada mediante una Resolución en 1987, tiene numerosas funciones, la mayoría de ellas en el área del asesoramiento, pero no se puede afirmar que disponga de auténtico poder de decisión. Quien resuelve sobre la planificación es el Presidente de la República, a quien corresponde la conducción, coordinación y control de tal proceso; la nueva legislación no parece haber dotado a esta Secretaría de funciones que vayan más allá de la mera formulación de planes, cuya ejecución no está garantizada.

A nivel nacional, le corresponde intervenir en la formulación de objetivos y políticas y en la evaluación de las perspectivas de mediano plazo; ocuparse de coordinar y compatibilizar proyectos de inversión pública o privada y, del seguimiento y evaluación de los programas y proyectos contenidos en el plan. En materia de planificación sectorial y regional tiene un papel de coordinación y de control, ya que debe participar en el establecimiento de las directrices de la planificación sectorial y en su coordinación con la nacional, así como en la fijación de metas de desarrollo y planificación regional. En materia presupuestaria, le corresponde intervenir en la preparación del proyecto de presupuesto nacional y en el control de su ejecución, para asegurar que sea compatible con los planes. Otras de sus funciones son tomar parte en el control de la gestión de las empresas y sociedades del Estado y en la elaboración y coordinación de las proyecciones a corto plazo, sistemas estadísticos y de información.

Dichas tareas son ejecutadas por intermedio de las Subsecretarías General, de Programación del Desarrollo, de Programación y Coordinación, de Análisis de Largo Plazo y el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

*Bolivia.* El sistema boliviano de planificación presenta una ventaja, ya comentada al analizar el papel del Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (CONEPLAN) dentro del sistema de planificación: a las clásicas funciones relacionadas con planeamiento, presupuestos e integración económica, entre otras, de las que se encarga el *Ministerio de Planeamiento y Coordinación*, se unen las realizadas por el Ministerio de Finanzas, en su calidad de órgano técnico también integrante del sistema, en las áreas de política financiera, monetaria y fiscal, lo que permite una mayor coordinación al interior del sistema de la política económica general.

De todas maneras, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación es la principal entidad del Sistema Nacional de Planeamiento y del Sistema Nacional de Proyectos. Se rige por la Ley Orgánica que le corresponde como Ministerio, la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento y la Ley del Sistema Nacional de Proyectos (Decreto Ley 11847 y Decretos Supremos 11848 y 11849, respectivamente, todos del 3 de octubre de 1974).

Con respecto a la ubicación institucional de este organismo, la ley reguladora del sistema decididamente le atribuye carácter de ministerio, ya que lo describe como un órgano ejecutivo, normativo y coordinador. De estos calificativos, sin duda el que mejor lo define es el de coordinador, puesto que se encarga de las relaciones interministeriales y es el nexo permanente entre la Presidencia de la República y los ministerios de Estado;<sup>41</sup> si bien esto no implica una más elevada posición administrativa, le otorga una alta jerarquía política entre pares. En materia de planificación, “coordina, orienta y controla” el funcionamiento de los sistemas nacionales de planeamiento y de proyectos; además, actúa como secretaría técnica del CONEPLAN.

Sus funciones están descritas en los Artículos 6 y 3 de los Decretos 11848 y 11847, respectivamente. En el ámbito de la planificación nacional, es el órgano encargado de elaborar los planes de desarrollo económico y social; sin embargo, con respecto a los planes sectoriales, regionales y locales, su papel es diferente, puesto que deben ser elaborados en forma conjunta con los ministerios, instituciones públicas descentralizadas, empresas públicas y mixtas y administraciones locales y regionales. No obstante, al Ministerio le corresponde orientar y coordinar la acción de las demás entidades, así como también evaluar y compatibilizar los planes que resulten de su acción conjunta. Por último, con el Ministerio de Finanzas y

los organismos sectoriales debe preparar los programas de inversión pública y los planes anuales de acción, de acuerdo con las prioridades establecidas en las estrategias y políticas de desarrollo económico y social.

En materia presupuestaria, coordina con el Ministerio de Finanzas la preparación y evaluación del presupuesto general de la Nación, en la parte correspondiente a inversiones del sector público.

Otras de sus funciones son formular, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la política de integración económica; diseñar, coordinar y evaluar los programas de asistencia técnica y de financiamiento externo; organizar el sistema nacional de información estadística y coordinar el proceso de planeamiento administrativo.

En cuanto al Ministerio de Finanzas, además de las funciones que ejerce conjuntamente con el Ministerio de Planeamiento, relacionadas con los programas de inversión, los planes anuales de acción y el presupuesto, le corresponde realizar tareas propias dentro del sistema. Estas consisten en formular, ejecutar, supervisar y coordinar las políticas financiera, monetaria y fiscal y someterlas a la consideración del CONEPLAN; administrar y controlar los recursos del Estado; analizar las necesidades financieras de proyectos prioritarios, definir posibles fuentes de financiamiento y dirigir las gestiones para contratar los créditos internos o externos que se requieran; controlar el uso de los recursos provenientes de tales créditos y administrar y supervisar el sistema financiero, monetario y fiscal del país.

*Brasil.* El órgano administrativo de planificación en este país es la *Secretaría de Planificación (SEPLAN)*, encargada de prestar asesoramiento inmediato al Presidente de la República, especialmente en aspectos relacionados con la coordinación del sistema de planificación y con medidas destinadas a impulsar el desarrollo económico y social.

Esta Secretaría es el órgano central del sistema y como tal le corresponde: coordinar la elaboración de los planes y programas generales del Gobierno y promover la integración de los planes regionales y sectoriales; encargarse del seguimiento de la ejecución de tales planes y programas; asegurar, mediante normas y procedimientos presupuestarios, la aplicación de criterios técnicos, económicos y administrativos para establecer el orden de prioridades de las acciones gubernamentales; coordinar las tareas de control de los recursos y gastos de las empresas del Estado; y organizar las actividades relacionadas con la integración de los planes del sector público de los estados y de los municipios con los de la administración federal.

*Colombia.* El órgano técnico que cumple funciones análogas a las anteriores en Colombia es el *Departamento Nacional de Planeación*; su regulación, contenida en el Decreto 627 de 1974, ha sido hace poco profundamente modificada, mediante el Decreto 3152 de 1986,<sup>42</sup> que se comentará a continuación.

La posición institucional que ocupa este Departamento origina una cuestión delicada, pues son precisamente los funcionarios que lo dirigen quienes defienden su carácter no ministerial.<sup>43</sup> Ello, sin embargo, no ha impedido que este organismo ejerza una poderosa influencia en la política económica del país. De hecho, a pesar de que en la *Legislación* aparece definido básicamente como un órgano asesor del Presidente en asuntos económicos, desde el punto de vista jurídico se le asignó una serie de funciones que le permitían influir sobre la política económica, para orientarla en un sentido compatible con los planes elaborados por el Departamento.<sup>44</sup>

Actualmente, el Departamento es una dependencia especializada en planificación, directamente dependiente del Presidente de la República, con categoría de departamento administrativo; esto significa que en términos jerárquicos es análogo a un Ministerio, pero con un carácter predominantemente técnico. Los departamentos administrativos, como los ministerios, son las unidades gubernamentales que, después del Presidente de la República, ocupan el primer nivel en la estructura de la administración central; sus titulares (jefes de departamento administrativo o ministros), conjuntamente con el Presidente, constituyen el Gobierno Nacional en cada uno de los diversos sectores o materias. La diferencia entre un Departamento Administrativo y un Ministerio, aparte del carácter más técnico propio del primero, radica en que el Jefe del Departamento Administrativo no está facultado para presentar proyectos de ley al Congreso, ni puede ser citado formalmente a las sesiones plenarias de las Cámaras, aunque sí a las Comisiones.<sup>45</sup> Dentro del sistema de planeación, la nueva normativa señala que es el elemento central y coordinador del sistema y que puede actuar como órgano independiente y como secretaría del Consejo. De las anteriores consideraciones se desprende que ocupa una alta posición en la jerarquía de adopción de decisiones del proceso planificador.

En el Decreto de 1986, que regula el Departamento en la actualidad, se incluye una enumeración general de funciones y otra específica. En la primera figuran “la formulación y elaboración de los planes y programas generales de desarrollo económico y social; seguimiento y evaluación de

los planes y programas generales de desarrollo y la proposición de ajustes y modificaciones que fueren necesarios; implantación de los sistemas y métodos que deben adoptar las oficinas de planeación de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades públicas en la preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial, regional, urbano y de asesorarles en el cumplimiento de sus funciones; y coordinación entre los componentes del sistema”. Esta descripción general implica una importante ampliación del papel del DNP con respecto al que se le asignaba en la Ley de 1981, pues se le permite establecer autónomamente sistemas y métodos para formular y elaborar planes y programas, políticas, estrategias, proyectos y otros.

Por su parte, la descripción pormenorizada de sus funciones pone de relieve el fortalecimiento específico de este organismo;<sup>46</sup> prueba de ello es el poder de decisión que se le otorga en materia de planificación, así como también la influencia que ejerce en otros ámbitos de la economía.

En la esfera de la planificación, es necesario volver a distinguir entre el Plan Nacional y los planes sectoriales y regionales. Con respecto al primero, el DNP debe proponer, en primer lugar, las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional, elaborar después el Plan Nacional de Desarrollo y efectuar estudios para su ejecución. En relación con los planes sectoriales y regionales, ejerce una función coordinadora que prácticamente se convierte en tutoría, pues no sólo participa en la formulación de las políticas, planes y programas de desarrollo sectorial, regional y urbano, junto con los ministerios, organismos descentralizados, regiones y municipios, sino que limita severamente la capacidad de actuar de estas entidades. En efecto, puede definir, con carácter de obligatorios, los términos bajo los cuales tales entidades participan en el Plan Nacional y está facultado para decidir si se incluyen o no en éste los programas y proyectos de carácter sectorial, regional, departamental y urbano que le sean presentados de conformidad con las normas e instrucciones que el mismo DNP dictamina.

Además, su influencia en materia presupuestaria es determinante y la ejerce por la vía de atribuciones que no tienen parangón entre las de organismos del mismo tipo en otros países: el DNP efectúa el primer estudio sobre el tema y presenta al CONPES, para su examen y aprobación, las bases de los programas de inversión y de financiamiento públicos del desarrollo, con el fin de que se elabore el proyecto anual de presupuesto de inversiones públicas. Por otra parte, le corresponde emitir un juicio previo ante la Dirección General del Presupuesto sobre el proyecto de presupuesto que el

Gobierno debe someter a la aprobación del Congreso Nacional, así como sobre las modificaciones y adiciones relativas a gastos de inversión y desarrollo que se introduzcan en la ley de presupuesto durante el año.

El DNP también ejerce una importante influencia en el ámbito de las relaciones internacionales, ya que se debe contar con su opinión antes de iniciar negociaciones encaminadas a suscribir acuerdos de complementación o de concertar programas sectoriales de desarrollo e intercambio comercial, de carácter bilateral o multilateral, cuya realización se encarga de supervisar; también promueve y coordina programas de asistencia técnica extranjera y las gestiones de financiamiento externo, de conformidad con la política de crédito público adoptada por el Gobierno, especialmente en lo relativo a planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social.

Ejerce asimismo importantes funciones en materia de empréstitos, garantías otorgadas por la Nación y deuda externa, tanto pública como privada; emite juicio previo sobre contratos públicos, presta asesoramiento al resto del sistema de planificación y elabora todo tipo de estudios relativos a la economía del país.

Esta descripción de funciones implica que el DNP no solamente está investido de poder de decisión, sino que además ejerce una influencia estratégica en la economía nacional; es por ello que se puede decir que cumple un papel central en la coordinación y definición de las políticas económicas y sociales de Colombia.<sup>47</sup>

*Costa Rica. En este país, el órgano central del sistema de planificación es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; creado por Ley 5525 de mayo de 1974 en calidad de oficina no ministerial,<sup>48</sup> adquirió esta categoría a partir de la Ley 6812 de Reestructuración del Poder Ejecutivo. La nueva postura administrativa hacía necesario elevar el rango del órgano central de planificación con el propósito de fortalecer el papel de ésta como instrumento para orientar y coordinar las acciones del sector público (ILPES, 1986, p. 45); es por ello que la normativa vigente permite que este Ministerio tenga una influencia decisiva en el proceso económico nacional.*

En efecto, el papel que desempeña este órgano central de planificación en la coordinación político-técnica de todo el sistema y de los subsistemas básicos (Planificación y Coordinación Regional, de Dirección y Planificación Sectorial y de Reforma Administrativa), es vital. La Ley le atribuye como responsabilidad principal la de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y también la de presentar los planes de corto, mediano y largo

plazo. Sin embargo, no ejerce su influencia solamente por medio de la elaboración de planes, sino que además es un departamento de este Ministerio el encargado de elaborar los proyectos de presupuesto por programas y de aprobar determinadas acciones del sector público que pudieran afectar a la planificación; con ello, su función coordinadora adquiere todas las características de un control, en particular en lo que se refiere a los programas de inversión pública y al financiamiento externo.

Respecto de la inversión pública, el Artículo 9 de la Ley le atribuye la función de cuidar que los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridades establecidos en los planes nacionales de desarrollo. A tal efecto, “las entidades públicas citadas deberán obtener el visto bueno del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica antes de someter sus presupuestos a la Contraloría General de la República”. Ello supone que este Ministerio ejerce un control previo, lo que lo sitúa en una posición política del más alto nivel.

Por otra parte, el Ministerio de Planificación tiene importantes facultades para supervisar las actividades del sector externo, también en forma previa, porque “Ningún Ministerio u organismo autónomo, podrán iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación”. Además, la aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos que requieran financiamiento externo total o parcial, o bien el aval del Estado para su financiación, debe ser otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de acuerdo con el orden de prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Este último trámite de aprobación conjunta también habrá de aplicarse en el caso de proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o la garantía del Estado para su gestión financiera. Con el fin de asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación participará en las negociaciones de créditos destinados al sector público.

El conjunto de estas disposiciones no solamente pone de relieve la influencia que ejerce el Ministerio sobre las decisiones que afectan a la planificación, sino que además demuestra que dispone de un ámbito propio de decisión; de ahí que aparte de desempeñar un importante papel en materias técnicas, también lo haga en la esfera política.

*Chile.* El órgano técnico del sistema de planificación en Chile es la *Oficina de Planificación Nacional* (ODEPLAN), que es de carácter

ministerial. Sin embargo, su posición administrativa no la convierte en un centro de decisiones sobre política económica, puesto que fue creada como un órgano “asesor” del Presidente de la República en materia de planificación económica y social. En términos generales, le corresponde proponer las orientaciones básicas del proceso de planificación, de conformidad con las instrucciones que imparte el Presidente de la República. La normativa vigente también le asigna una serie de funciones de coordinación respecto de la planificación regional y sectorial, lo que implica que tenga un cierto grado de control sobre esta área.

Su ámbito de competencia se refiere casi exclusivamente al diseño de planes. Desde este punto de vista, está encargada de formular proyecciones de mediano y largo plazo, coordinar los trabajos para la elaboración del plan nacional y someterlo después a la consideración del Presidente de la República, proponer anualmente las metas de inversión pública, las normas de financiación de los planes y proyectos y orientar, promover y evaluar estudios de preinversión. Desde el punto de vista de la planificación sectorial, le corresponde proponer políticas de corto y largo plazo y formular instrucciones técnicas para la elaboración de planes sectoriales y coordinar dichos planes y los programas y proyectos de inversión con el plan nacional. En el ámbito de la planificación regional, está encargada de proponer políticas de desarrollo regional y preparar planes regionales.

En materia presupuestaria, debe proponer anualmente al Presidente de la República los montos de la inversión pública que requiere la ejecución del plan, a fin de formular las correspondientes leyes de presupuesto; junto con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda coordina los proyectos de presupuesto anual presentados por los ministerios e instituciones descentralizadas.

Por último, cabe señalar que puede ejercer otras funciones, tales como investigación y capacitación sobre planificación o la orientación de la asistencia técnica internacional.

*Ecuador.* La *Secretaría General de Planificación* del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que ha venido a sustituir a la Secretaría General de Planeación Económica, es el organismo técnico administrativo del sistema y funciona solamente como Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo. En la actualidad, está regulada en la Ley Orgánica del CONADE, de diciembre de 1984 y su reglamento, que data del 3 de mayo de 1985.

Para comprender la posición institucional de esta Secretaría debemos recordar que el órgano que se menciona en la Constitución como centro del sistema de planificación es el CONADE; sin embargo, la composición y

funcionamiento de éste, cuyas principales funciones son decisorias, hace necesario disponer de un órgano técnico administrativo. La diferencia entre este régimen y otros ya analizados, es que la Secretaría depende directamente del Consejo, mientras que los ministerios ejercen sus funciones por sí mismos y dependen sólo del Presidente de la República.

Su importancia desde el punto de vista de la ejecución de la política económica nacional es bastante relativa, pues sus funciones son más bien de asesoramiento; es el Consejo el encargado de adoptar las decisiones que atañen a la planificación. Por otra parte, su ámbito de competencia se limita estrictamente al diseño de planes y presupuestos.

En planificación, la Secretaría está encomendada de preparar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo y los planes anuales de acción; impartir las instrucciones técnicas que deberán seguir las autoridades públicas al preparar sus programas y proyectos específicos; coordinar la ejecución de los planes nacional, regionales y provinciales; evaluar el Plan Nacional de Desarrollo; establecer los parámetros para medir el grado de desarrollo de las diversas provincias del país. En materia de presupuestos, le corresponde elaborar las listas de inversiones prioritarias para el desarrollo, a fin de que sean consideradas en los proyectos de los presupuestos generales del Estado y en los de las entidades y las empresas públicas, así como para que sirvan de pauta a los organismos seccionales; emitir dictamen previo para la aprobación de los presupuestos de las entidades y del régimen seccional y asesorar a las entidades y empresas pertenecientes al sector público en la elaboración de sus proyectos presupuestarios.

*Guatemala.* Desde el punto de vista institucional, la *Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica* ocupa, con respecto al Consejo, la misma posición que la Secretaría General de Planificación del CONADE en Ecuador. Inserta en la Secretaría de la Presidencia de la República, tampoco tiene naturaleza ministerial.<sup>49</sup>

Sus funciones son predominantemente de índole técnica, lo que resulta obvio dado que el Consejo, del cual depende, es exclusivamente un órgano asesor. En el Decreto 157, que regula las atribuciones del Consejo, se consideran funciones fundamentalmente de asesoramiento y la Secretaría es concebida como el órgano técnico al cual corresponde fundamentar tal apoyo. Por ello se señala que “tendrá a su cargo y bajo su responsabilidad la realización de los estudios y la preparación de todos los documentos que hayan de servir de base para las deliberaciones y resoluciones del Consejo”.

En el reglamento interno del Consejo se especifican que esos estudios y documentos serán los que contengan diagnósticos sobre la economía y sugieran políticas de desarrollo, así como los correspondientes a preparación y evaluación de planes, programas y proyectos. Respecto de la planificación sectorial y regional, corresponde al Consejo integrar y armonizar los anteproyectos de planes sectoriales o regionales recibidos de las unidades sectoriales de planificación de los diversos ministerios e instituciones estatales, transmitir a los distintos niveles del sector público y privado las observaciones sobre dichos anteproyectos; coordinar la preparación de los planes y someterlos a la aprobación del Consejo, debidamente integrados en un Plan Nacional de Desarrollo. En materia presupuestaria, la Secretaría elabora, junto con las entidades técnicas del Ministerio de Finanzas Públicas, los sistemas y métodos presupuestarios más adecuados para que la planificación económica y social sea efectiva y colabora en la coordinación y armonización de los programas y proyectos anuales de los ministerios e instituciones estatales con los objetivos y metas del plan y con los presupuestos.

Asimismo, está dotada de otras atribuciones que le permiten ejercer influencia técnica sobre diversos aspectos de la economía, ya que asesora al Gobierno de la República en las negociaciones de convenios y tratados que se refieran al desarrollo económico y social del país y a incentivos fiscales, crediticios y otros destinados a fomentar la actividad privada para coadyuvar al cumplimiento de los planes. Por último, formula los proyectos y programas de asistencia técnica y coordina la planificación administrativa.

*Honduras.* En la nueva legislación hondureña sobre planificación, de noviembre de 1986, se ha incorporado al sistema la *Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto*, a cargo de un Secretario con categoría de Ministro. El nombre de este organismo ya revela una diferencia con respecto a los analizados anteriormente que, si bien tenían funciones presupuestarias, no les correspondía, por sí solos, elaborar el proyecto de presupuesto, sino más bien colaborar con la entidad encargada de ello. En cambio, uno de los motivos de la reforma en Honduras fue precisamente “establecer de manera obligatoria una mayor vinculación entre planes y presupuestos”, para que éstos se elaboraran en la misma Secretaría donde se formulan los planes (ILPES, 1986, p. 47). Esto revela claramente el propósito de que la planificación sea la vía para racionalizar todas las decisiones económicas del país, puesto que con ella estarán coordinadas las políticas monetaria, crediticia y del Banco Central, por intermedio del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE) y de la propia Secretaría.

Esta vinculación, así como la posición administrativa que ocupa la Secretaría, dan ya una primera idea sobre la importancia que ésta tiene en Honduras; en el Artículo 23 de la ley reguladora del sistema se la define como “un órgano de carácter técnico que auxiliará al Presidente, al Consejo de Ministros y al CONSUPLANE en la formulación, ejecución coordinación y evaluación de la planificación del desarrollo económico y social del país y en la formulación del presupuesto dentro de la política económica planificada del Estado”.

En el campo de la planificación, corresponde a la Secretaría realizar los estudios sobre el desarrollo económico y social, recomendar estrategias y elaborar los planes de mediano y largo plazo. Respecto de los de corto plazo, sus funciones son también importantes, ya que debe formular los lineamientos de la política económica anual a la que deben sujetarse los planes operativos de corto plazo y de coordinar estos últimos para asegurar su compatibilidad por sectores y departamentos con el Plan Nacional.

La división de funciones de corto plazo, por un lado y, mediano y largo, por otro, responde al régimen jerárquico de planificación adoptado en Honduras, según el cual las principales decisiones se definen en el plan nacional. La coordinación a la que se someten los planes sectoriales y departamentales equivale, por lo tanto, a su control. A la Secretaría también le corresponde evaluar los planes, programas y proyectos sobre los que deben decidir el CONSUPLANE y el Presidente de la República y, finalmente, coordinar la ejecución de los planes.

Un conjunto importante de sus facultades es el relacionado con la formulación del programa de inversiones del Plan Nacional y de los planes operativos, en sus dimensiones sectoriales y departamentales, lo que le permite ejercer una influencia decisiva en todos los ministerios. Además, le corresponde proponer la política de financiamiento de proyectos y programas.

En materia presupuestaria, la Secretaría está encargada de elaborar el anteproyecto de presupuesto general y pronunciarse sobre los de las entidades autónomas y descentralizadas, para asegurar que sean compatibles con la planificación. Es evidente que la mejor manera de garantizar la coordinación entre planes y presupuestos es que ambos sean de responsabilidad de un mismo órgano.

Por último, cabe mencionar que, además de desempeñar funciones relacionadas con el aparato administrativo del Estado, los censos y estadísticas del país y la cooperación técnica extranjera, este órgano puede intervenir en otros ámbitos económicos, de modo que está en posición de

ocuparse de la coordinación y del control de la planificación. En este plano, compete a la Secretaría coordinar el uso del crédito, conjuntamente con el Banco Central y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; puede recomendar reformas legislativas, administrativas y fiscales y está encargada de dictaminar sobre proyectos de reformas monetarias y fiscales, donaciones, negociaciones de empréstitos y solicitudes de garantía financiera del Estado, entre otros aspectos.

*México.* En este país, el órgano central del sistema de planificación dentro del aparato administrativo estatal es la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, que se encarga de asegurar la coordinación entre los planes y los presupuestos del Estado, recayendo en este mismo órgano la responsabilidad de su elaboración. Sin embargo, a diferencia del sistema hondureño, el de México se caracteriza por incluir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que garantiza (si bien a un nivel diferente, por tratarse de otro órgano) la coordinación de los planes y los presupuestos con las políticas financiera, fiscal y crediticia.

De todas maneras, los órganos técnicos que ocupan la máxima jerarquía institucional y, en particular, la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su calidad de centro del sistema, tienen un papel muy importante en el proceso de adopción de decisiones en materia de planificación y ejecución de la política económica, ya que en la legislación mexicana se tuvo conciencia de la necesidad de integrar los diversos aspectos de la planeación en un solo proceso.<sup>50</sup>

La Secretaría de Programación y Presupuesto constituye, en este sentido, la dependencia donde se integran y coordinan las actividades de planeación.<sup>51</sup> Por ello, entre sus responsabilidades figura, en primer lugar, coordinar y proyectar la planeación nacional del desarrollo; en lo que se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, funciona en forma descentralizada, pues le corresponde integrarlo, con la participación de las dependencia y entidades de la Administración Pública y de los gobiernos estatales y municipales; tiene que cuidar que el Plan y los programas generados en el sistema sean congruentes en términos de su elaboración y contenido y verificar periódicamente qué relación guardan entre sí los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como comparar sus resultados con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales. Finalmente, coordina las actividades en materia de investigación y capacitación para apoyar la planificación y diseña las estrategias globales para la ejecución anual del plan y de los programas regionales y especiales,

tomando en cuenta las propuestas de las dependencias coordinadoras del sector y de los respectivos gobiernos estatales.<sup>52</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público participa en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en lo relativo a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia, pero también tiene funciones específicas, tales como proyectar y calcular los egresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, sobre la base de las necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del plan y los programas; también debe considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de los objetivos y prioridades establecidos.

Aunque la Ley de Planeación no lo menciona, dentro del sistema habría que incluir a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y de los programas; además, planea, coordina y organiza el sistema de control y evaluación gubernamental, que abarca los aspectos normativos de las tareas de control y evaluación en el proceso de planeación.

*Panamá.* El *Ministerio de Planificación y Política Económica*, creado por Ley 16 del 28 de febrero de 1973, ocupa la más alta posición jerárquica entre los ministerios que constituyen el Gobierno nacional,<sup>53</sup> ya que está encargado, en términos generales, de planificar, coordinar y orientar el desarrollo económico y social del país, lo que implica que está dotado de un muy amplio ámbito de competencias relacionadas con los procesos de planificación, de presupuestos, de política económica en general y otros.

En materia de planificación, le corresponde preparar, con la colaboración de las demás dependencias del Estado y de acuerdo con la orientación política del Gobierno Nacional, los planes nacionales de desarrollo económico y social de corto, mediano y largo plazo; éstos deben incluir y armonizar los programas y planes regionales y sectoriales. Esta función está perfectamente coordinada con la ejecución, pues también participa en el diseño y formulación de las políticas económica y social del país, de acuerdo con las orientaciones establecidas por el Presidente de la República y en colaboración con las dependencias estatales pertinentes; esto tiene el propósito de asegurar la adecuada ejecución de los planes nacionales de desarrollo y el logro de sus objetivos, en especial en los campos de política fiscal y financiera, comercio internacional, política monetaria y crediticia, de ingresos, precios, producción nacional y transporte y comunicaciones.

La descripción de funciones de este Ministerio garantiza su capacidad para intervenir en todos los ámbitos de la economía nacional y, por lo tanto, para asegurar la coordinación de la política económica con la planificación.

Por último, otra de sus funciones principales es la administración presupuestaria del sector público, que comprende la preparación o formulación de presupuestos, su ejecución financiera y física, su contabilidad y control, así como su evaluación, coordinación y liquidación.

Si se considera que el Ministerio de Planificación y Política Económica conjuga estos tres tipos de funciones, se trata de un órgano técnico capaz de ejercer bastante influencia. Además, a las facultades mencionadas se agregan otras en las áreas de organización administrativa, personal, financiamiento externo y deuda pública y cooperación técnica.

El Ministerio funciona por intermedio de varias direcciones generales. La de planificación económica y social, la de coordinación regional, la de presupuesto y la administrativa y de personal estaban previstas en la normativa de 1973. Posteriormente, la Resolución 67, de febrero de 1984, adscribió el Fondo de Preinversiones al Ministerio de Planificación y Política Económica; así, este último quedó como órgano rector superior del Fondo, que depende jerárquicamente del Ministro del ramo. Mediante el Decreto 58, de 1982, se creó la Dirección de Crédito Público, cuyas funciones principales incluyen la elaboración de planes de crédito público, (interno y externo), la participación en negociaciones de financiamiento y el análisis de proyectos de inversión con el objeto de formular recomendaciones al respecto.

*Paraguay.* La *Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social* fue creada mediante el Decreto Ley 312, aprobado por Ley 841 del 14 de septiembre de 1962, que la definía como un órgano dependiente de la Presidencia de la República, encargado de las labores técnicas relacionadas con la planificación. Sin embargo, dado que en Paraguay la planificación es de carácter indicativo, incluso para el sector público, no es mucho el poder efectivo con que cuenta esta Secretaría, que cumple funciones de asesoramiento. No obstante, le cabe un importante papel en materia de política económica nacional, ya que debe ser consultada respecto de todos los proyectos y programas de fomento, medidas de política económica y modificaciones y reformas a la administración pública relacionadas con el desarrollo económico y social, antes de que sean sometidas a la consideración del Consejo Nacional de Coordinación Económica y del Poder Ejecutivo.

Entre sus funciones figuran las siguientes: analizar la situación económica y sus tendencias, para luego formular recomendaciones sobre la orientación general de la política de desarrollo y solicitar al poder ejecutivo que decida; establecer las metas de los planes general, regionales y sectoriales de desarrollo; evaluar los recursos disponibles para fomentar el desarrollo y recomendar formas de distribuirlos entre los diversos sectores de actividad; coordinar los programas de asistencia técnica y financiera realizados por organismos internacionales y gubernamentales; someter a la consideración del ejecutivo los planes generales de los sectores y regiones que contemplen tanto las actividades públicas como las privadas; asesorar al Consejo Nacional de Coordinación Económica; colaborar con el sector privado mediante el intercambio de información; cuidar que los planes sean debidamente ejecutados y que se evalúen los resultados y, finalmente, participar en el estudio del presupuesto.

En todo caso, se establece un intercambio de información entre la Secretaría y el resto de la administración pública, entidades autárquicas, instituciones financieras y empresas estatales, municipalidades y otros organismos.

Además de la Secretaría, se dispone de otro organismo técnico, la Oficina Nacional de Proyectos, que se ocupa de los proyectos específicos mediante los cuales se materializan los planes nacionales de desarrollo.

*Perú.* El *Instituto Nacional de Planificación* peruano, cuya regulación es bastante reciente (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ley 177, Reglamento de Organización y Funciones, Decretos Supremos 052-81-PCM y 002-84-INP y Resolución Jefatural 009-85/INP-DT), es el organismo técnico central del sistema nacional de planificación responsable de asesorar al Presidente de la República en materia de orientación y conducción de la política nacional de desarrollo y a los organismos del Estado en la adopción de decisiones atinentes al desarrollo nacional, regional y local. Para cumplir estas funciones, al Instituto se le ha otorgado rango ministerial (según la Ley del Poder Ejecutivo incluida en el Decreto Legislativo 217).

Sus funciones dentro del sistema pueden dividirse en cuatro grupos. En primer lugar, las relacionadas directamente con los planes de desarrollo, tales como formular y evaluar los planes nacionales y someterlos al Consejo de Ministros; orientar y coordinar la evaluación y elaboración de los planes sectoriales, regionales y locales; informar al Presidente de la República y al Consejo de Ministros sobre los aspectos de la situación económica y social que pudieran afectar la ejecución de los planes de desarrollo y

coordinar la formulación de las políticas nacionales de carácter multisectorial para incluirlas en los planes nacionales y evaluarlas.

Otro grupo de sus funciones se vincula con la hacienda pública, ya que es uno de los órganos que participan en la formulación del Plan Económico-Financiero (junto con los Ministros de Economía y Finanzas y de Industria y Comercio y el Banco Central de Reserva) y del Presupuesto del Sector Público, para asegurar que éste exprese los objetivos, metas y políticas de los planes de desarrollo.

En materia de inversiones y proyectos, corresponde al Instituto elaborar, en coordinación con los organismos del Estado, el programa de inversiones prioritarias del sector público nacional, así como normar la formulación y evaluación de proyectos de inversión y calificar los proyectos que corresponda. Por último, la Ley lo faculta para coordinar y evaluar la política de integración técnica internacional; formular la política de conservación del medio ambiente y los recursos naturales y orientar, normar y evaluar las actividades de las oficinas de planificación.

*República Dominicana.* El Secretariado Técnico de la Presidencia es el segundo órgano en importancia del sistema de planificación del país. De las instituciones estudiadas hasta ahora, es una de las con más amplias funciones, puesto que recaen en ella las responsabilidades de las cuatro oficinas que la integran, una de las cuales es la *Oficina Nacional de Planificación* (ONAPLAN); las otras son la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) (Ley 55).

Además de las tareas que corresponden a la ONE y a la ONAP, que a pesar de ser muy importantes, han sido consideradas menos pertinentes en el contexto de este estudio,<sup>54</sup> el Secretariado cumple un papel fundamental por intermedio de la ONAPLAN y la ONAPRES; por tratarse de oficinas integradas dentro del mismo, demuestran la interdependencia y coordinación que tiene que existir entre el diseño y la puesta en práctica en materia de planificación.

Desde este punto de vista, por intermedio de las oficinas mencionadas, el Secretariado se encarga de: elaborar los planes y programas de desarrollo, actualizarlos periódicamente, evaluar sus resultados y coordinar su ejecución; elaborar el proyecto de presupuesto nacional de gastos e ingresos; proponer al Consejo Nacional de Desarrollo la adopción de medidas de política o de asignación de recursos a medida que los estudios técnicos demuestren su aconsejabilidad; contribuir a la progresiva creación y posterior funcionamiento de oficinas de programación en las Secretarías

de Estado y en instituciones autónomas; informar al Consejo sobre la compatibilidad entre los proyectos de presupuesto y los planes de desarrollo; coordinar los programas de crédito y asistencia financiera y técnica provenientes del exterior; y formular la política fiscal en consonancia con la política económica nacional y los planes de desarrollo.

De la anterior relación se desprende que la coordinación entre la planificación y la política económica es fundamental.

*Venezuela.* La *Oficina Central de Coordinación y Planificación* (CORDIPLAN) es el órgano estatal encargado de prestar asistencia al Presidente de la República y al Consejo de Ministros en el ámbito de la planificación y ejecución de los programas gubernamentales. Las funciones de CORDIPLAN figuran en el Artículo 12 del Decreto 492 del 30 de diciembre de 1958, en tanto que las de sus diversas Direcciones Generales integrantes se especifican en el reglamento orgánico de la entidad, que data del 26 de junio de 1986. Sus atribuciones están relacionadas con la planificación y los presupuestos e incluyen, por ejemplo, realizar estudios acerca del desarrollo social y económico de la Nación, para actualizar permanentemente un plan de desarrollo social y económico; asegurar la coherencia de la programación, mediante la coordinación de los trabajos sectoriales efectuados por los respectivos ministerios y en consulta con el sector privado; consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentarán los Ministerios y preparar, de acuerdo con el Ministro de Hacienda, el presupuesto programa anual, que forma parte del quinquenal y se anexa al Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos; presentar informes relativos a los presupuestos y otras tareas afines.

Un aspecto que se debe destacar es que el mecanismo de toma de decisiones es descentralizado y que dentro de él CORDIPLAN actúa como un órgano de coordinación, pero no de elaboración de planes.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica destinada a normar la planificación venezolana se sigue considerando a CORDIPLAN como órgano rector del sistema. Sin embargo, se señala expresamente que “este carácter de órgano rector no significa que CORDIPLAN deba asumir, de manera centralizada, toda la planificación estatal. Ciertamente dentro de sus responsabilidades se encuentra de manera expresa la de formular los instrumentos de planificación de carácter global a largo, mediano y corto plazo. Pero esta responsabilidad debe entenderse como el ejercicio y el resultado de una función de coordinación, de promoción, de orientación y de compatibilización de las actividades de planificación que realizan otras instancias del sistema”. Esto significa que existe el firme propósito de

mantener el carácter descentralizado del sistema; por esta razón, en el Artículo 18 del Proyecto de Ley se señala que corresponde a CORDIPLAN dirigir y controlar el Sistema Nacional de Planificación, así como la “orientación” y “supervisión” de las actividades de planificación que ejecutan los demás organismos que éste comprende.

e) *Algunas conclusiones sobre los órganos administrativos y técnicos*

La anterior exposición es tan extensa que resulta muy difícil extraer conclusiones generales, válidas para toda la región, respecto de estas oficinas; sin embargo, se estima conveniente recapitular algunas de las consideraciones planteadas al comienzo para dar una visión global de los enfoques adoptados en la región en materia de organismos de este tipo.

Una de tales consideraciones se refería a la importancia de la posición administrativa detentada por estas oficinas. La regla más general parece ser establecerlas como ministerios o, en caso contrario, atribuirles esta categoría, pero no el título correspondiente. Naturalmente, ello depende de la estructura de la administración pública nacional, que puede admitir o no la existencia de departamentos, oficinas, institutos u otras entidades que, sin constituir propiamente ministerios, ya que carecen de las mismas prerrogativas que éstos –normalmente, de sus facultades ejecutivas– sean asimilados a esta categoría dentro de la administración pública del Estado. En todo caso, sea que tengan la categoría y el título o sólo la categoría, su posición jerárquica en el organigrama administrativo del Gobierno Nacional es del más alto nivel. Normalmente, su condición implica que no están administrativamente subordinados al resto de los ministerios o secretarías de Estado, pero sí sujetos a cierta subordinación política, en su calidad de órganos más cercanos al Presidente de la Nación.

La posición ocupada por estas oficinas dependerá también de la naturaleza y las funciones que previamente se hayan atribuido al o los órganos colegiados anteriormente denominados de decisión y asesoramiento: cuando el órgano colegiado constituye el centro del sistema de planificación, como en los casos ya vistos de Ecuador y Guatemala, los organismos administrativos y técnicos pasan a un segundo plano y, aunque cumplen funciones análogas, la forma de ejercerlas adquiere un carácter casi exclusivamente técnico y no político, puesto que este último aspecto cae en el ámbito de las atribuciones directas del Consejo.

Si hubiera que pronunciarse por una determinada posición político-administrativa de estos organismos, habría que considerar que,

como se señaló al abordar el tema, lo importante es que ocupen un lugar que les permita no solamente diseñar planes, sino influir efectivamente en el proceso de adopción de decisiones. A ese efecto, la configuración con categoría de Ministerio (o similar), y su cercanía a la Presidencia, parecen condiciones suficientes. Sin embargo, aún en calidad de órganos técnicos de los mencionados Consejos podrán cumplir las mismas funciones, siempre que estos últimos hayan sido dotados de una alta influencia política, puesto que entonces el poder del Consejo se asimilará al de la oficina en cuestión.

Otro aspecto de la mayor relevancia es el tipo de funciones que deben corresponder a estos órganos. Para dilucidarlo, será inevitable revisar los grandes grupos de funciones que anteriormente se enumeraron respecto de cada país.

En primer lugar, antes de que estos órganos puedan elaborar cualquier tipo de plan, será preciso que establezcan las líneas generales que habrá de seguir el proceso de desarrollo, teniendo en cuenta las circunstancias presentes y, desde luego, el proyecto político nacional. Esta primera función será esencial, sea que la expliciten o no las normas vigentes, antes de abocarse al diseño de un plan económico y/o social.

Esta primera función será complementada con la formulación de la política económica, que después se plasmará en uno o varios planes. Aunque no corresponda ahora analizar los procedimientos de elaboración de planes, para los efectos de este estudio conviene adelantar que, básicamente, existen dos modalidades: en la primera, la Oficina de Planificación prepara el plan nacional, que luego es seguido para elaborar los planes sectoriales y regionales; en la segunda, el plan nacional es el producto de un proceso de integración de propuestas sectoriales y regionales. Para los propósitos de este análisis, lo importante es que en cualquier caso es el órgano de planificación nacional el que debe diseñar la política que después se incluirá en los planes de desarrollo, sea redactando la versión previa del plan nacional o bien impartiendo las directivas en las que habrá de basarse el diseño de cualquier tipo de plan (García d'Acuña, 1982).

Sin embargo, para que esta función no se limite a un mero ejercicio de elaboración o diseño, es preciso que, aunque la oficina carezca de un auténtico poder ejecutivo, tenga influencia sobre los otros centros de decisión en materia económica del gobierno nacional. Esto puede conseguirse mediante varios procedimientos compatibles. Por ejemplo, se puede incorporar al sistema de planificación otros órganos con facultades ejecutivas; también es posible hacer que la implementación recaiga en un consejo de planificación; por último, si se confiere a estos órganos la

capacidad de decidir si determinadas medidas de política económica se ajustan o no a lo previsto en los planes, la coordinación se convierte en una especie de control previo, aunque esto no necesariamente implica que otros ministerios u organismos pierdan parte de sus competencias.

En realidad, el elemento clave en materia de planificación es la coordinación, ya que el principal objetivo es que las actividades de planificación y ejecución estén perfectamente coordinadas; sin embargo, dado que la planificación es previa a la puesta en práctica efectiva de la política económica y, además, actúa sobre la totalidad de ella, consideramos que la responsabilidad de la coordinación debe recaer precisamente en los organismos planificadores y no en los ejecutores de la política económica. En la práctica, esto significa no solamente realizar controles previos, sino también redactar informes, formular sugerencias y otras actividades de este tipo, lo que determinará que los conflictos sean resueltos no a nivel ministerial o de oficinas, sino por los consejos de planificación o de ministros, según dónde radiquen las funciones decisoras en cada sistema.

Por otra parte, a las oficinas de planificación también les corresponderá evaluar y reformular los planes, lo que reitera la necesidad de centralizar en ellas la coordinación de todo el sistema económico.

Dentro de esta temática, la cuestión presupuestaria adquiere relevancia por derecho propio, pues si es evidente la estrecha conexión entre los planes y la ejecución de la política económica, mucho más lo será el vínculo entre la elaboración de los planes y la de los correspondientes proyectos de presupuesto.

En efecto, lo normal es que los planes, sin excepción, contemplen programas de inversiones que deben ser ejecutados por el sector público, sea por intermedio de los ministerios ejecutivos o de las empresas del Estado. En cualquier caso, puesto que lo que se incluye en los planes, aun cuando éstos tengan forma legal, no son más que propuestas de gasto, para que sean efectivamente ejecutadas es preciso que se las consideren en los respectivos presupuestos. Por otra parte, los encargados de elaborar los programas de inversiones no pueden hacerlo sin tener en cuenta las prioridades del plan; a su vez, el planificador tampoco puede diseñar su plan de gastos sin considerar las limitaciones presupuestarias. Aunque este tema será tratado en detalle en la segunda parte del presente estudio, es posible señalar desde ahora que los sistemas administrativos de América Latina, además de reconocer la necesidad de coordinación, deben establecer los mecanismos correspondientes para llevarla a la práctica; éstos van desde encargar la elaboración del presupuesto al mismo órgano planificador, lo

que evidentemente asegura una óptima coordinación, hasta crear, por lo menos, cauces de participación que permitan a los órganos planificadores intervenir en la elaboración de los presupuestos. Estos últimos pueden consistir en la simple información o en la facultad de ejercer algún tipo control sobre los mismos.

Por otra parte, una vez que el presupuesto está siendo ejecutado, en algunos sistemas se concede un gran poder de decisión a las oficinas planificadoras, ya que se les permite que actúen como una instancia de control previo de las inversiones del sector público; esto adquiere especial importancia no sólo en relación con los ministerios sectoriales, sino también con respecto a las empresas del Estado, para las que normalmente no basta la simple programación de sus actividades en los planes.

En los actuales momentos de crisis, estimamos que también son de gran relevancia las funciones conectadas con el sector externo, tanto en lo relacionado con la contratación de financiamiento en el exterior, como con el control que se ejerza dentro del país sobre el crédito del Estado –empréstitos, avales y otros , ya que el sector externo tiene hoy día una enorme gravitación sobre la política económica y, desde luego, sobre la planificación; es por ello que las oficinas y ministerios encargados de la misma deben estar habilitados para intervenir en este ámbito.

Por último, aunque en esta exposición no se ha hecho demasiado hincapié en las funciones de este tipo, se debe agregar que las oficinas de planificación tienen que contar con un adecuado sistema de información; esto implica la necesidad de que los órganos encargados de recopilar estadísticas, censos y otros datos dependan de ellas, para que la información obtenida pueda adaptarse continuamente a las necesidades del sistema. Por otra parte, estas oficinas también deberán encargarse de la planificación administrativa y, por lo tanto, de diseñar el aparato administrativo necesario para el desarrollo mismo de la planificación, así como para capacitar a los técnicos que ésta requiere.

## **C. ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA PLANIFICACION**

### **1. Consideraciones generales**

Dentro de un sistema de planificación también existirá una estructura sectorial, es decir, un conjunto de órganos encargados de diversas tareas relacionadas con la planificación dentro de cada sector específico,

cuya realización no resulta posible desde la oficina nacional de planificación.

Básicamente, existen dos tipos de órganos relacionados con la planificación sectorial. En primer lugar, oficinas de planificación sólo sectoriales, que dependen en lo administrativo del Ministerio o Secretaría de Estado correspondiente y en los aspectos técnicos de la oficina central de planificación. Se trata de órganos de naturaleza técnica y no política, que cumplen a nivel sectorial una función semejante a la desempeñada por las oficinas y ministerios de planificación en el ámbito global.

En otros sistemas, además de dichas oficinas, se establece algún organismo con facultades de dirección o coordinación en el plano sectorial. Normalmente, depende jerárquicamente del ministerio o bien de comisiones coordinadoras u otros órganos, según el carácter centralizado o no del respectivo proceso de adopción de decisiones.

Se considera que la tendencia más moderna en cuanto a diseño de sistemas de planificación consiste precisamente en otorgar al ministerio sectorial correspondiente algún grado de competencia en materia de planificación, mediante su inclusión en el sistema, además de la Oficina de Planificación. Es decir, incorporar por lo menos un órgano de planificación sectorial facultado para decidir o coordinar y no solamente una oficina técnica.

## 2. Análisis de algunos casos particulares

### a) *Las oficinas de planificación a nivel sectorial*

Aunque las oficinas de planificación sectorial técnicamente dependen de la Oficina Nacional de Planificación y ejecutan las funciones que ésta les indica, lo que las caracteriza es que desde el punto de vista jerárquico están sujetas al ministerio sectorial correspondiente; ello hace preciso tomar disposiciones para que esta relación sea armónica. A continuación se presentan algunos ejemplos del diseño de la estructura sectorial de planificación en países de la región.

En *Bolivia*, la legislación sobre el sistema de planeamiento se refiere a unos organismos sectoriales a los que, sin definirlos previamente, hace responsables de la formulación y ejecución de los planes y programas a nivel de cada sector. Estos organismos mencionados por la ley son los ministerios, que deberán contar con una unidad de planeamiento encargada de las funciones relacionadas con la planificación dentro de su sector.

Aunque integradas al sistema de planificación, tanto funcional como administrativamente, tales unidades dependen únicamente del ministerio sectorial correspondiente y no del de planeamiento.<sup>55</sup>

El propósito de estas dependencias es llevar la planificación a los niveles sectoriales; para ello, en el Artículo 8 de la Ley les asignan las siguientes tareas: participar, conjuntamente con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, en la determinación de objetivos, políticas y estrategias para el desarrollo del país, que deberán ser aprobados por el Consejo de Ministros; elaborar los planes, programas y proyectos del sector, de acuerdo con las directrices sobre orientación y coordinación establecidas por cada ministerio; realizar los estudios de base para la formulación de objetivos, políticas y estrategias sectoriales y para la elaboración de los planes, programas y proyectos correspondientes; compatibilizar la gestión a corto plazo con los planes y programas de desarrollo, de acuerdo con los lineamientos y las exigencias de coordinación fijadas por el Ministerio; organizar y administrar el sistema sectorial de información estadística y ejecutar los planes, programas y proyectos del sector.

Dentro del Sistema Nacional de Proyectos, las funciones de los organismos sectoriales son: identificar, preparar y evaluar proyectos según las normas del Ministerio de Planeamiento; orientar la labor en este ámbito que realicen sus instituciones descentralizadas y locales; dar un orden de prioridades a los proyectos del sector sobre la base de criterios económicos y de su compatibilidad con los objetivos de los planes y programas sectoriales de desarrollo económico y social; supervisar la realización de estudios; participar en los aspectos técnicos de las solicitudes de préstamo a instituciones financieras; administrar, coordinar y supervisar la ejecución de proyectos e informar al Instituto Nacional de Preinversión sobre el estado de los mismos.

La legislación de *Colombia* tampoco se refiere expresamente a un subsistema de planificación sectorial ni a oficinas técnicas específicamente encargadas de la planificación en cada sector; sin embargo, su existencia se deduce de la normativa al respecto. En efecto, ya en la Ley de 1981 se aludía a la función planificadora de los ministerios al decir que debían preparar una serie de informes y análisis sectoriales y luego presentar planes y políticas para el sector. Después de la reforma del Departamento Nacional de Planeación, mediante el Decreto 3152 de 1986, los ministerios y departamentos administrativos conservaron funciones planificadoras, ya que deben presentar al DNP los planes, programas y proyectos de carácter sectorial.

No obstante, sobre todo a partir de la mencionada reforma, es evidente que el poder de decisión en materias sectoriales no recae en los Ministerios, sino en el propio DNP, el que no solamente coordina, sino que tutela las actividades de los ministerios y departamentos. Para hacerlo cuenta con una Dirección General de Desarrollo Sectorial, encargada de las labores técnicas vinculadas a la planificación a este nivel, que debe trabajar en colaboración con las oficinas de planeación de los organismos sectoriales.

En Chile, la labor de planificación a nivel global que realiza ODEPLAN es complementada por las Oficinas de Planificación y Presupuesto (OPLAP), las Oficinas de Programación y las Comisiones Coordinadoras. Está dispuesto que las primeras existirán en los ministerios que preparen, total o parcialmente, planes sectoriales de desarrollo; las Oficinas de Programación, en las instituciones descentralizadas y demás organismos que participen en la elaboración de los planes. Por último, el marco sectorial se completa con las Comisiones Coordinadoras, que pueden ser establecidas por el Presidente de la República entre ministerios que preparen parcialmente planes sectoriales de desarrollo económico y social. Por lo tanto, no se podría afirmar que en Chile exista un auténtico subsistema de planificación sectorial, pero sí una serie de órganos técnicos de planificación complementarios de la entidad responsable a nivel nacional.

La naturaleza administrativa de las Oficinas de Planificación y Presupuesto y de las de Programación es muy particular. Por una parte, dependen jerárquica y administrativamente de la autoridad sectorial correspondiente, pero en los aspectos técnicos están subordinadas a ODEPLAN en materia de planificación y a la Dirección de Presupuesto en lo que atañe a ésta. Si bien ambos organismos a nivel global son independientes entre sí, aun cuando ODEPLAN participa en el procedimiento presupuestario, a nivel sectorial se ha preferido reunir las dos funciones en una misma oficina, lo que garantiza una mayor coordinación en la preparación sectorial de planes y presupuestos.

Como se verá más adelante, esta característica se repite en la región; por una parte, es bastante habitual que estas oficinas dependan administrativamente del ministerio respectivo y, en los aspectos técnicos, del Ministerio u Oficina de Planificación. En cuanto a reunir en las oficinas a nivel sectorial las funciones presupuestarias y de planificación, aunque a nivel global estén separadas, el mismo esquema se repite en Perú.

En la reglamentación de las OPLAP (Decreto 1415 de 1979), es posible distinguir entre las funciones relacionadas con planificación y las que

corresponden a presupuesto. Las Oficinas de Programación, por su parte, sólo deben cumplir las actividades que las OPLAP les asignen.

Entre las funciones en la esfera de la planificación, estas oficinas deben elaborar los planes de corto y largo plazo del ministerio respectivo y participar en la coordinación sectorial de los planes de desarrollo; asesorar al Ministerio en la formulación de sus programas de trabajo; colaborar en los estudios destinados a promover proyectos de inversión, informar al Ministerio respectivo y a ODEPLAN sobre el avance en la ejecución de los planes anuales y proponer medidas para el mejor cumplimiento de las metas fijadas.

En el ámbito presupuestario, les corresponde preparar, de acuerdo con las instrucciones de la Dirección General de Presupuesto y del Ministerio respectivo, los proyectos de presupuesto de este último, coordinándolos con los planes y programas de mediano y largo plazo; estudiar y coordinar la preparación y ejecución de los presupuestos de las instituciones y demás servicios relacionados con el Gobierno por intermedio del Ministerio respectivo; coordinar sus funciones con la Dirección de Presupuesto y proporcionarle informes sobre el avance físico y financiero de los programas presupuestarios, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

En *Guatemala*, en el Reglamento Interno del Consejo Nacional de Planificación Económica, de septiembre de 1969, sólo se hace referencia a los órganos técnicos sectoriales dentro del sistema nacional y, en el Artículo 24, se dispone que las unidades sectoriales de planificación establecidas en los ministerios y en las instituciones del Estado vinculadas al proceso de desarrollo coordinen sus labores de estudio y programación con la Secretaría General del Consejo, a fin de darle unidad operativa y técnica al sistema de planificación nacional y de facilitar la consolidación de los planes sectoriales y regionales dentro del proyecto de plan nacional.

Igualmente, en *Ecuador*, la ley orgánica y el reglamento que regulan el Consejo Nacional de Desarrollo contemplan, dentro del sistema de planificación nacional, la existencia de oficinas de programación y planificación en todos los ministerios, entidades y empresas del sector público.

Estas oficinas son de carácter técnico y dependen jerárquicamente de la autoridad administrativa correspondiente, pero su coordinación corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo. Sus funciones comprenden, entre otras, preparar planes, programas y proyectos sectoriales, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y las instrucciones del CONADE; evaluar

periódicamente la ejecución de los planes y programas de desarrollo en sus respectivas áreas; y coordinar las relaciones técnico- administrativas de los ministerios, entidades y empresas con el CONADE.

En la *República Dominicana*, la planificación sectorial está prevista en el Artículo 9 de la Ley 55, de noviembre de 1965, en el que se dispone que en las secretarías de Estado e instituciones autónomas competentes en las áreas económica y social deben existir oficinas institucionales de programación; éstas se encargarán de vincular la planificación global con la sectorial y la institucional, es decir, de compatibilizar los planes globales con los planes y proyectos elaborados en cada una de las secretarías de Estado e instituciones autónomas.

Estas oficinas poseen las mismas características ya vistas: dependen administrativamente de la secretaría o institución correspondiente, pero su coordinación operativa y supervisión técnica corresponde al Secretariado Técnico de la Presidencia. Por esta razón, además de asesorar a sus respectivos Secretarios de Estado o directivos de instituciones autónomas, también se encargan de brindar asesoramiento y de coordinar y supervisar las actividades de planificación, presupuestarias, de elaboración de estadísticas y de administración de personal en cada Secretaría de Estado.

Por último, cabe referirse al caso particular de Venezuela, cuya normativa vigente también responde a este esquema clásico, en el sentido de que en los ministerios e instituciones opera una serie de oficinas sectoriales, pero no se ha previsto la existencia de órganos específicos de decisión o de coordinación. En efecto, en los Artículos 18 y siguientes del Decreto 492 se dispone que CORDIPLAN sea asistida en sus funciones por las oficinas sectoriales, que informarán a sus respectivos superiores jerárquicos.

**b) *Las responsabilidades de los ministerios en materia de planificación sectorial***

En algunos países se asignan expresamente algunas responsabilidades en el ámbito de la planificación sectorial a los titulares de los diversos departamentos ministeriales o administrativos, así como también alguna medida de poder de decisión o de coordinación. Este es el caso, por ejemplo, en Honduras y México. Evidentemente, el hecho de que las oficinas sectoriales de planificación dependan administrativamente del respectivo ministro, como se observó en los sistemas analizados anteriormente, implica que éste está dotado de un ámbito de competencia en materia de

planificación; los casos que se mencionará a continuación son aquéllos en los que la legislación concede expresamente facultades específicas en esta esfera al titular del sector al hacer que la dependencia de la oficina planificadora se extienda no solamente a los planos administrativo o jerárquico, sino también al técnico.

En *Honduras*, la planificación sectorial, recientemente regulada, está a cargo de las secretarías de Estado o ministerios. La planificación en cada sector es de responsabilidad directa de cada secretario de Estado, quien se ocupa de coordinar la planificación en su sector y en las unidades de planificación sectorial, que son organismos de carácter técnico.

A los Secretarios de Estado les corresponde armonizar los planes y presupuestos de las entidades descentralizadas pertenecientes al sector; remitir los proyectos de planes y presupuestos del sector a la Secretaría para compatibilizarlos con los del resto; servir de conducto a las instituciones descentralizadas del sector para someter proyectos de presupuesto al Congreso y coordinar los planes del sector.

A las unidades de planificación sectorial, en su calidad de órganos técnicos, les compete formular y proponer al Secretario de Estado los objetivos, metas, políticas, estrategias y proyectos de planes, programas y presupuestos del sector; proponer la política de desarrollo sectorial; estudiar los proyectos de planes y presupuesto de las instituciones descentralizadas; realizar evaluaciones trimestrales, elaborar informes mensuales y estudiar las modificaciones que se deben hacer al plan o presupuesto.

Finalmente, dentro del esquema sectorial de planificación se incluyen las unidades de planificación institucional, es decir, los órganos técnicos pertenecientes a las instituciones descentralizadas dependientes de cada secretaría. Entre sus responsabilidades figuran: elaborar los proyectos de planes y proyectos de su institución; coordinar y evaluar los mismos e informar cada dos meses a la unidad de planificación sectorial de la respectiva secretaría de Estado.

En México, la planificación a nivel sectorial corresponde a la *Administración Pública Federal*, que se ocupa de aspectos específicos de la economía y de la sociedad. En cada dependencia, la responsabilidad en materia de planificación recae sobre el titular, quien se constituye en el coordinador del sector y cumple estas funciones con el apoyo de una unidad de planificación.

En efecto, es evidente que a los Secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos se les asigna una máxima responsabilidad,

puesto que en el Artículo 8 de la Ley de Planeamiento se señala que les corresponde dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión de la situación de sus respectivos ramos e informar sobre el avance con respecto a los planes. La unidad de planeamiento constituye el órgano técnico integrado al sistema. Dentro de este último, corresponde a las dependencias de la Administración Pública Federal intervenir en la elaboración del Plan Nacional; coordinar las actividades de planeamiento de las entidades paraestatales; elaborar programas sectoriales congruentes con los planes nacional y regionales; elaborar planes anuales de ejecución; asegurarse de que los planes de las entidades del sector que coordinan se ejecuten de acuerdo con los planes nacional y sectorial. Para realizar estas tareas poseen una estructura administrativa y otra ejecutiva.

Al igual que en otros países, dentro de la estructura sectorial también se considera al conjunto de las entidades públicas paraestatales –organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos– que se ubican en el sector administrativo correspondiente a las actividades productivas o de servicios que realizan. Estas instituciones han sido recientemente reguladas mediante la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, del 14 de mayo de 1986.

Tanto en la ley de planeamiento como en la relativa a las entidades paraestatales, se asigna al titular del departamento administrativo o de la Secretaría de Estado correspondiente la responsabilidad de coordinar la planificación de tales organismos. La Ley de Planeamiento indica que las entidades paraestatales, entre otras actividades relacionadas con la planificación, participarán en la elaboración de los programas de mediano y corto plazo; confeccionarán su programa institucional, cuando así lo determine expresamente el Ejecutivo y prepararán los planes anuales para la ejecución de los programas sectoriales.

Parecido a los anteriores es el caso de *Perú*, que cuenta no solamente con oficinas sectoriales de planificación, sino también con las denominadas Comisiones Sectoriales.

En el Artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Planificación se establece que cada Ministerio contará con una Oficina de Planificación; éstas ya habían sido mencionadas en el Artículo 43 de la Ley del Poder Ejecutivo. Además, también deberán existir oficinas de este tipo en las instituciones públicas descentralizadas, en los organismos centralizados autónomos y en las empresas públicas. Aparte de estar consideradas en el reglamento del sistema, en cuanto a la organización y funciones de estas oficinas se rigen específicamente por el Decreto Supremo 004-85-PCM.

Las Oficinas de Presupuesto y Planificación de los ministerios y organismos centrales son órganos de asesoramiento integrados al sistema. Sus directores dependen directamente del Instituto Nacional de Planificación. Al igual que en el caso de Chile, estos organismos se sitúan en un delicado equilibrio administrativo entre el ministerio respectivo, el Instituto de Planificación y el Ministerio de Economía y Finanzas, que es el encargado de elaborar el proyecto de presupuesto a nivel global.

Sus funciones relacionadas con la planificación son, entre otras: formular y proponer la política sectorial o institucional al ministerio o autoridad respectiva y elaborar los planes correspondientes en coordinación con el INP; normar, orientar y conducir la formulación de los planes de desarrollo de largo, mediano y corto plazo del sector o institución; identificar los proyectos y programas de inversión dentro del sector; y evaluar trimestralmente el cumplimiento de los objetivos, metas y acciones previstas en los planes del sector.

Entre las responsabilidades relacionadas con el presupuesto cabe mencionar las siguientes: conducir la formulación, programación y evaluación del presupuesto del Ministerio u organismo central correspondiente, así como orientar la elaboración del presupuesto de las instituciones públicas y empresas del Estado vinculadas a dichos organismos, con el fin de asegurar que expresen los objetivos, metas y políticas de los planes de desarrollo e informar periódicamente sobre su cumplimiento al ministerio o autoridad competente, al Ministerio de Economía y Finanzas y al INP, proponiendo las medidas correctivas del caso; emitir opinión sobre las modificaciones presupuestarias y coordinar las actividades de las comisiones sectoriales de planificación y presupuesto y las de los comités asesores.

Las oficinas de presupuesto y planificación de las instituciones públicas descentralizadas son responsables de asesorar a su respectivo órgano rector en lo que se refiere a la formulación y evaluación del plan y presupuesto institucional, de conformidad con las directivas técnicas emanadas de la oficina de presupuesto y planificación del correspondiente Ministerio u organismo central.

Por último, las oficinas de presupuesto y planificación de los organismos descentralizados y autónomos y de las empresas en las que el Estado detenta el control absoluto de las decisiones, asesoran a los órganos directivos correspondientes en materia de formulación y evaluación de planes y presupuestos operativos. En el Decreto Legislativo 216 se asigna un importante papel a la empresa pública en la planificación peruana, al

establecer que en los planes nacionales de desarrollo habrá un capítulo especial dedicado a los planes de la actividad empresarial del Estado, los que serán integrados al plan global por conducto de la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros, encargada de coordinar, consolidar y evaluar dichos planes.

Además de estas oficinas, la normativa peruana ha previsto la existencia de comisiones coordinadoras en el plano sectorial: las comisiones sectoriales de planificación y presupuesto, que son coordinadas por las oficinas de presupuesto y planificación. La finalidad de dichas comisiones es coordinar la formulación del plan sectorial o institucional y del presupuesto respectivo; analizar los informes de evaluación y opinar sobre las medidas correctivas propuestas para el cumplimiento de las metas previstas; presentar al Ministro o Jefe del organismo el proyecto de plan sectorial o institucional, el análisis de los informes de evaluación y las propuestas de medidas correctivas.

También en la legislación de *Venezuela* se procura introducir una especie de subsistema de planificación sectorial, encargado de redactar planes sectoriales e intersectoriales; en él se incluyen tres tipos de órganos: la unidad de planificación de los ministerios, los comités ministeriales de planificación y los gabinetes sectoriales.

Las unidades de planificación corresponden a lo que en la actualidad son las oficinas sectoriales; su misión consiste en formular, controlar y evaluar los planes del organismo correspondiente, de acuerdo con los lineamientos y directrices de CORDIPLAN y verificar que los presupuestos del mismo estén en consonancia con los planes operativos anuales.

Por otra parte, en cada Ministerio debe existir un Comité Ministerial de Planificación, presidido por el Ministro e integrado por el Director General del Ministerio, los directores generales sectoriales, el jefe de la unidad ministerial de planificación, las máximas autoridades de las instituciones autónomas adscritas al ministerio y de las empresas del Estado bajo su tutela. El Jefe de la unidad ministerial de planificación fungirá como Secretario Técnico del Comité. Corresponde a este organismo establecer los lineamientos para la elaboración del plan del sector correspondiente, verificar la conformidad del proyecto de presupuesto con el plan operativo y evaluar el cumplimiento de las metas y la ejecución de los programas previstos.

Por último, el propósito de los gabinetes sectoriales es garantizar la compatibilidad de los planes sectoriales e intersectoriales.

El sistema vigente en *Cuba* ofrece algunas particularidades; en este caso, además de la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) y los Comités Estatales, la administración central del Estado incorpora también a los ministerios, que se ocupan del desarrollo específico de ramas o sectores de actividad que no corresponden necesariamente en forma unívoca a las áreas comprendidas en el sistema de planificación o a las que atienden los Institutos, que son más limitadas. Sin embargo, tratándose de una economía centralizada, el sistema debe incluir a las empresas, célula básica de la estructura. Las empresas son unidades de producción o de servicios, con personalidad jurídica propia y responsables de los resultados de su gestión. Por intermedio de los organismos superiores de dirección económica y, fundamentalmente, sobre la base de Plan, a las empresas se les fija una serie de parámetros, pero éstos, a su vez, les permiten cierto grado de autonomía; esto hace posible que existan incentivos para utilizar mejor la capacidad instalada. Por su parte, las empresas cuentan con sus propias oficinas de planificación.

c) *El subsistema de planificación sectorial en Costa Rica*

El caso costarricense merece que se le trate en forma separada, por ser el suyo un sistema de planificación sectorial auténtico. Fue en Costa Rica donde nació este concepto de subsistema, a pesar de que la Ley del Sistema Nacional de Planificación de 1974 solamente contemplaba la existencia de oficinas sectoriales de planificación en los ministerios e instituciones autónomas.<sup>56</sup> Fue mediante el Decreto 14184, del 19 de enero de 1983, que se creó el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, considerado el más completo de los existentes en la región. Sin embargo, se debe tener en cuenta que se dentro de él se incluyen algunos órganos, tales como los participativos, que en otros países forman parte del denominado nivel nacional o global.

La principal característica de los subsistemas costarricenses –pues también existe un Subsistema de Planificación Regional y otro de Reforma Administrativa– es que no son niveles de ejecución, sino de análisis, estudio, interpretación y desagregación de políticas gubernamentales; sus unidades están vinculadas orgánicamente al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) por intermedio del ministro del ramo y de la división respectiva. Los subsistemas son instancias que garantizan la ejecución de las políticas, planes y programas; también cumplen el importante papel de evitar que entre el MIDEPLAN y el resto de las instituciones se establezca una relación unilateral, lo que se logra

precisamente mediante la creación e integración de otras instancias que compartan la tarea de formular políticas y planes, así como de coordinar y controlar la ejecución de los mismos en sus respectivos ámbitos o fases de dirección y planificación.<sup>57</sup>

El subsistema de planificación sectorial comprende diversos órganos, que pueden ser clasificados de acuerdo con el nivel al que pertenezcan.

En primer lugar, existe un nivel de coordinación política, integrado por el Consejo Económico y Social y sus dos Comisiones deliberativas o pequeños gabinetes: una formada por los ministros del área social y otra por los ministros del área económica. Ambas Comisiones, cada una en su campo, son las encargadas de analizar, coordinar y recomendar las acciones gubernamentales pertinentes. En cuanto al Consejo Económico y Social, sus funciones consisten en formular los lineamientos de política general para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo o del Programa de Gobierno; conocer, dictaminar y presentar para su aprobación el Plan Nacional y los planes y programas sectoriales y recomendar los cambios que requiera su ejecución. En realidad, estos tres órganos constituyen instancias de coordinación intersectorial, en las que se fijan las políticas que debe seguir el propio Consejo de Gobierno, que actúa en una perspectiva global.

El nivel de coordinación técnica está representado por el MIDEPLAN, al que corresponde, según el Artículo 11 del Decreto, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo e implantar las normas que regulan el subsistema en materia de asesoría, información y coordinación.

A continuación viene un nivel de dirección y coordinación política en cada sector, constituido por el Ministro del ramo y el respectivo Consejo Nacional Sectorial. La función del Consejo es asesorar al ministro y lo integran el Ministro del sector, el de Planificación y el de Presidencia o bien los respectivos viceministros, además del Presidente de la junta directiva de cada una de las instituciones del área. El Ministro está facultado para adoptar decisiones, pues junto con el Presidente de la República define la política de gobierno para su sector, lo dirige y coordina a nivel nacional y regional, aprueba el presupuesto y el respectivo plan o programa sectorial de Gobierno y los pone en conocimiento de la Comisión Nacional correspondiente.

También dentro de cada sector existen dos importantes comisiones: en primer lugar, una comisión consultiva, prevista como un órgano de participación del sector privado en la planificación sectorial y, en segundo lugar, una comisión gerencial, destinada a permitir la participación de gerentes de entidades descentralizadas y de funcionarios ejecutivos de alto nivel de todos los organismos de cada sector. Esta instancia fue diseñada

con miras a sistematizar y entronizar un factor vital de reforma administrativa y programación interinstitucional necesario para el país, mediante un cambio de actitudes y comportamiento de los gerentes y directivos de mayor nivel de cada organismo.

Los órganos técnicos de importancia son dos: las secretarías ejecutivas de planificación sectorial y los comités técnicos. Las secretarías corresponden a esa especie de órgano mixto que existe en todos los sistemas, repartidas entre el Ministerio del sector y el de planificación, aunque dependientes del primero en lo administrativo. Sus labores técnicas están relacionadas con las que realiza el Ministerio del sector a nivel global: ejecutar las políticas de éste o del Consejo Nacional Sectorial y atender a las normas emitidas por el MIDEPLAN; elaborar los proyectos del plan de desarrollo del sector; efectuar estudios nacionales y regionales y proponer políticas sectoriales; presentar informes ante el ministerio sectorial y el MIDEPLAN; controlar y evaluar la ejecución de la política sectorial, entre otras responsabilidades.

En cuanto a los comités técnicos, se contempla, en primer lugar, la existencia de un comité técnico sectorial en cada sector de actividad, integrado por el Director de la respectiva secretaría ejecutiva de planificación sectorial, en calidad de Presidente y por los jefes de los departamentos o unidades de planificación de las instituciones y los programas representados en el respectivo Consejo Nacional Sectorial. Su función consiste en coordinar y promover el proceso de planificación entre las diversas instituciones involucradas en las actividades del sector, para prestar apoyo a la secretaría ejecutiva, al Consejo Nacional Sectorial y al Ministro del ramo. En segundo lugar está el Comité Técnico Intersectorial, presidido por el Director de la División de Planificación Sectorial del MIDEPLAN e integrado por los directores de las secretarías ejecutivas de planificación sectorial. Este Comité tiene a su cargo la coordinación técnica de las actividades de los diversos sectores en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y del programa de Gobierno, así como de los planes y programas sectoriales.

#### **D. ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LA PLANIFICACION**

Un problema mucho más trascendental que el anterior es el relativo a la estructura territorial de la planificación, es decir, a los niveles de adminis-

tración más limitados que el nacional; normalmente, se tratará de circunscripciones regionales y locales, pero en el caso de países con estructura federal estos niveles pueden comprender los estados o, según las divisiones político-administrativas adoptadas para la planificación, los departamentos, provincias u otros.

No es el propósito de este estudio abordar el tema de la conveniencia o no de establecer estructuras descentralizadas en la planificación, cuestión que excedería con creces sus alcances; además, esta problemática ha sido analizada desde diversos puntos de vista y las conclusiones extraídas abarcan toda la gama, desde considerar que la descentralización es intrínsecamente buena,<sup>58</sup> hasta afirmar que la planificación exige una administración centralizada.<sup>59</sup> Nuestro estudio se centrará en las estructuras existentes en la región y sus principales características.

Desde este punto de vista, cabe señalar que, a diferencia de lo observado con respecto a las estructuras sectoriales, las estructuras regionales latinoamericanas se caracterizan por contar con un sistema o subsistema de planificación regional en el que tienen cabida no solamente a los organismos técnicos, sino también a las entidades políticas y de participación.

En efecto, lo normal es que en los sistemas regionales se reproduzcan el esquema de los órganos unipersonales y colegiados, a los que suele asignarse un papel de coordinación y de dirección política, lo que puede plantear un delicado problema de distribución de poderes y de responsabilidades entre los diversos niveles de Gobierno, cuya solución no siempre es fácil.<sup>60</sup> Por otra parte, en la mayoría de los países los cauces de participación han sido establecidos de preferencia en los niveles territoriales de menor amplitud.

La primera cuestión es muy importante y volverá a hacerse referencia a ella en otras partes de este estudio, pero es posible adelantar algunas consideraciones al respecto.

En primer lugar, el problema de la distribución de poderes y responsabilidades adquiere gravedad en el caso de los países federales, en los que resulta muy fácil multiplicar los niveles de planificación, ya que usualmente debe existir uno estatal. Puesto que puede suceder que las autoridades políticas nacionales y estatales pertenezcan a partidos diferentes, lo que se reflejará en sus proyectos políticos, la coordinación a este nivel podría ofrecer dificultades. Parecidos problemas se plantearán también en otras estructuras que, sin llegar a ser federales, contemplen una descentralización parcial del poder político.

Por otra parte, aunque un sistema se declare descentralizado, no siempre es posible asignar efectivamente cuotas de poder a los niveles administrativos y gubernamentales de base. Una conclusión bastante generalizada en América Latina es que la gran tentación de los Estados actuales es “asociar a sus propias tareas a las colectividades locales, absorbiendo también en su propio beneficio los exiguos fondos de éstas o bien la de confiarles un mero papel de consulta o de gestión en sentido estricto (esto es, pura ejecución), pero privándolas en cualquier caso de un real poder de decisión sobre los llamados asuntos locales, que serán constante y directamente tratados desde arriba, en función del conjunto nacional” (Ariño Ortiz, 1972, p. 126). Como se verá, existen desde luego bastantes ejemplos de ello en la región.

Habrá que tener en cuenta además, sobre todo con respecto a la planificación regional, que no siempre los individuos llegan a identificarse con las regiones, pues en la mayoría de los países el espacio concebido técnicamente como región no coincide con las divisiones político-administrativas (Palma, 1983).

La segunda cuestión, el aprovechamiento de la institucionalidad de la planificación territorial para establecer cauces de participación, merecerá un detenido análisis en casi todos los países de la región; si bien en este estudio se reconoce que el concepto de participación en el ámbito regional es más viable que a nivel estatal, también es preciso señalar que difícilmente se ha logrado en los países una auténtica participación ciudadana democrática y técnica mediante el ejercicio de las atribuciones de los órganos regionales y locales (Palma, 1983).

Esta constatación revela un doble peligro: primero, que la ausencia de una auténtica participación impide que se pueda hablar de una planificación democrática; segundo, que incidirá en la efectividad de las políticas diseñadas, pues el énfasis en la participación popular en la planificación no persigue solamente impulsar la democratización, sino asegurar además la efectividad de la política o el programa y su implementación (Naciones Unidas, 1981, p. 3).

En realidad, ambos enfoques son absolutamente complementarios, se descentraliza para democratizar y se democratiza para planificar; con razón se ha señalado que “el punto de vista de la descentralización es una nueva visión de la democracia que ha dejado de ser solamente una forma, una modalidad para elegir a quienes toman las decisiones en una sociedad y se ha convertido progresivamente en un estilo de vida, en el cual la descentralización ocupa uno de los lugares axiales. Hay un deseo de las

regiones, de los departamentos, de las provincias, de las localidades, de acercar los centros de decisión a su propio nivel. No con objeto de aislarse, sino de intervenir en la construcción de la política nacional. Este es uno de los aspectos que caracteriza y da nuevo contenido, nuevo sentido a la democracia actual". (Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, 1982, p. 10.)

### **1. La estructura regional de la planificación**

En el curso de un período más o menos reciente, la mayoría de los países latinoamericanos, independientemente de su tamaño, han diseñado sistemas de planificación regional; normalmente, abarcan múltiples órganos y han tenido éxito en la medida en que se les ha encargado de proyectos específicos y han contado con el respaldo de un aparato institucional bien organizado. Sin embargo, también forma parte de la tradición latinoamericana la proliferación indiscriminada de organismos regionales de planificación. "Principalmente por razones políticas y sociales, existe una tendencia a crear numerosos comités, comisiones y órganos interministeriales. En general, esto provoca una dispersión de esfuerzos, deficiencias en la coordinación de la política general, falta de control, lentitud en la puesta en práctica de medidas y disconformidad general con los resultados, aun entre los que debían ser beneficiarios de los proyectos."<sup>61</sup>

El principio de la participación ha sido esencial en el diseño de las estructuras regionales. Así, se ha señalado que los planes para cada región deben ser formulados dentro de ella, para que sus habitantes puedan participar en las decisiones que los afectarán.

Los siguientes son algunos ejemplos de la forma en que se han diseñado los sistemas regionales de planificación.

### **2. Sistemas de planificación regional en países federales**

En *Argentina*, aunque el sistema de planificación regional está siendo actualmente objeto de una profunda reforma, es de especial importancia referirse al Consejo Federal de Inversiones, creado en agosto de 1959 con la finalidad de impulsar un desarrollo basado en la descentralización. En efecto, en la Carta Orgánica del Consejo, aprobada en esa fecha, se le definía como un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para implementar una adecuada política de inversiones y utilizar mejor los recursos económi-

cos disponibles, con el fin de lograr un desarrollo basado en la descentralización.<sup>62</sup> En la misma Carta se determinó que el Consejo estaría constituido por una Asamblea, que sería el órgano superior, facultada para adoptar decisiones y encargada de establecer las acciones y política generales; la Junta Permanente, en calidad de órgano ejecutivo y una Secretaría General, a la que correspondería la gestión técnica y administrativa de la entidad.

Las actividades del Consejo han confirmado repetidas veces la vocación planificadora de las regiones, demostrando así que es de fundamental importancia establecer las estructuras económicas e institucionales que permitan a las regiones del país convertirse en unidades de planificación. En este sentido, en la Reunión de Iguazú (octubre de 1974) se formuló una declaración de considerable importancia en la perspectiva de la planificación regional; en ella se reafirma que las provincias deben intervenir directa y protagónicamente en los sistemas de planificación y control y, además, se destaca la necesidad de concertar los objetivos de la planificación entre el Estado y las provincias.

Con posterioridad se han dictado nuevas normas sobre el Consejo. En el Reglamento de la Carta Orgánica, de diciembre de 1973, se hace una pormenorizada descripción de sus funciones. En primer lugar, presta asesoramiento en diversos campos, tales como la elaboración de planes y programas regionales especialmente destinados a corregir desigualdades e impedir las relaciones de dominio, el establecimiento de prioridades de inversión y la creación de entidades regionales para impulsar el desarrollo. Además, le corresponde coordinar las actividades de los estados federales que lo integran, prestar asistencia y realizar estudios e investigaciones.

En octubre de 1973 se creó, en el marco institucional del Consejo, un Fondo Federal de Inversiones destinado a coadyuvar a la realización de proyectos y/o programas de interés provincial o regional diseñados por el Consejo o con su asistencia. Su finalidad es cooperar financieramente con los estados miembros y/o con las entidades, organismos y personas físicas o jurídicas que éstos presenten, para desarrollar e implementar los niveles de preinversión e inversión de proyectos y programas.

La reforma de la planificación regional se inició en octubre de 1984 con la dictación de un nuevo Reglamento del Consejo Federal de Inversiones, que contiene una serie de pautas fundamentales para determinar la naturaleza del Consejo. Ahí se señala que éste es, esencialmente, un ente redistribuidor de ingresos provenientes de fondos de coparticipación y que tenderá a orientar sus estudios y mecanismos de preinversión según un concepto más exacto de la dimensión regional en los planes y programas

nacionales. En tal sentido, es necesario procurar que el sistema de planificación nacional lo considere un partícipe activo en los estudios que se emprendan y en las definiciones emergentes.

Entre las principales funciones que el actual Reglamento atribuye al Consejo figuran: prestar asesoramiento en todas las materias relacionadas con el desarrollo, en particular en la elaboración de planes y programas y la creación de entidades provinciales y regionales para impulsar el desarrollo; coordinar las actividades de sus miembros con vistas a integrar las economías regionales entre sí y en el ámbito nacional; brindar asistencia a los estados integrantes para que presenten propuestas sobre temas económicos y de planificación al gobierno nacional; y financiar proyectos prioritarios con los recursos disponibles.

El Reglamento regula también la composición y el funcionamiento de la Junta Permanente y de la Secretaría General. Respecto de la Junta, la principal novedad es el énfasis que se otorga a su función de controlar la labor de la Secretaría General.

En 1985 se diseñaron las bases de un sistema de planificación que diera mayor cabida a la dimensión regional. Para ello se firmó un Acta Acuerdo entre la Nación y las provincias; entre otros puntos, en ella se establece que las provincias participan efectivamente en la definición y control de gestión de los planes globales, sectoriales y regionales de las empresas públicas; en la armonización de los planes provinciales y regionales con los nacionales y en la identificación y formulación de programas y proyectos de inversión que interesen a las economías provinciales y regionales.

Para llevar estas funciones a la práctica se ha comenzado a diseñar un sistema de planificación con características muy particulares, que contará con tres tipos de miembros: en primer lugar, los miembros plenos, que serán la Secretaría de Planificación de la Nación y representantes de los gobiernos provinciales competentes en materia de planificación. Los miembros plenos formarán la Asamblea, órgano superior del sistema, presidida por el Secretario de Planificación de la Nación. En segundo lugar vendrán los miembros participantes, en representación de las empresas y organismos públicos descentralizados; finalmente, los miembros de consulta, que representarán a las organizaciones sindicales y otras asociaciones civiles.

*México* parece ser uno de los pocos países que no ha establecido un sistema de planificación regional y existen muy pocas referencias a este tipo de estructura en sus normas sobre planificación. Así, en el manual sobre la organización general de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP),<sup>63</sup> se señala que dentro de ésta hay dos direcciones generales

relacionadas con las regiones: la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional y la Dirección General de Política para la Descentralización del Desarrollo Regional. Por otra parte, en el reglamento interno de la SPP se hace mención a las delegaciones regionales de la Secretaría, cuyo número, lugar y circunscripción territorial son determinadas por el titular de la SPP; dentro de sus territorios asignados, estas delegaciones pueden ejercer las atribuciones que corresponden a las unidades administrativas de la Secretaría y que expresamente se les deleguen, siempre ateniéndose a los lineamientos que establezca el Secretario.

En la actualidad, por el contrario, se está empezando a impulsar la planificación a nivel estatal, para lo cual se ha propuesto que cada Estado de la Federación organice su propio sistema. En algunos de ellos se han enmendado las constituciones estatales con el objeto de institucionalizar la planificación como instrumento de gobierno; en otras, se han elaborado y promulgado leyes estatales de planeamiento, sobre cuya base se están creando o consolidando Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

En este contexto, se ha iniciado la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), que son los órganos máximos de participación y de decisión de los sistemas estatales. Los COPLADE constituyen el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones sobre inversión pública, mediante la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representan una vía de comunicación entre los diversos sectores sociales y los órganos de Gobierno para que todos participen en la solución de los problemas de sus respectivos estados federales.

El propósito de fortalecer los COPLADE es que se constituyan en el núcleo orgánico de los sistemas estatales de planeamiento y que actúen como unidad técnica para compatibilizar las demandas y propuestas de inversión de los sectores administrativos federales, estatales y municipales; es decir, delimitar un espacio de negociación que permita ajustar los criterios de planeación global con las propuestas sectoriales y las demandas municipales.

En *Venezuela*, el sistema nacional de planificación regional fue implantado mediante el Reglamento de Regionalización Administrativa, contenido en el Decreto 929, del 5 de abril de 1972; en el Decreto 492 de 1958 sólo se hacía referencia a la creación de oficinas regionales de planificación. El esquema puesto en práctica a partir de 1972 fue

complementado más tarde con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional. En la estructura operativa de la planificación regional es posible identificar dos niveles, uno nacional y otro regional.<sup>64</sup>

Corresponde al primero el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, cuya finalidad es promover, coordinar y velar por el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica por parte de los organismos de la administración pública nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo y demás entidades de la administración descentralizada y empresas del Estado. Este Consejo Nacional está integrado por el Director de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), quien lo preside, un representante del Ministerio de Relaciones Interiores, los Presidentes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y el Director General de Planificación Regional de CORDIPLAN.

A nivel regional existen cuatro tipos de organismos: primero, el Consejo Regional de Desarrollo, entidad consultiva para la concertación de políticas a nivel regional, con participación pública y privada. Le corresponde participar, junto con el ejecutivo nacional, en el control y evaluación de la marcha del plan nacional de desarrollo en lo que concierne a la región respectiva y proponer las modificaciones que fuesen necesarias.

En segundo lugar, los Comités Sectoriales Regionales que, coordinados por la Oficina Regional de Coordinación y Planificación, actúan como órganos asesores encargados de proponer acuerdos y programas en sus respectivos sectores y coordinar actividades específicas que requieran de un mayor esfuerzo de armonización. Los comités y subcomités sectoriales están integrados por los jefes de las delegaciones o direcciones regionales de los diferentes organismos estatales y municipales. Además, se invita periódicamente a representantes de gremios e instituciones privadas con el objeto de concertar y evaluar políticas.

Las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación son los órganos técnicos del sistema y representan a la oficina central a nivel de las regiones.

Por último, las Corporaciones Regionales de Desarrollo son organismos que promueven el desarrollo regional mediante una función crediticia y financiera en general. Ello comprende estudiar, investigar, planificar, coordinar, controlar, evaluar y financiar proyectos para el desarrollo de la región; establecer mecanismos adecuados para evaluar y controlar la ejecución de los mismos y establecer convenios entre ellos y con otros organismos públicos a fin de realizar los estudios y programar el desarrollo

integral de áreas comunes a diferentes regiones, con la previa aprobación y bajo la coordinación del Consejo Nacional de Desarrollo Regional.

En el nuevo proyecto de ley se advierte una continua preocupación no sólo por la planificación regional, sino más ampliamente por la planificación espacial y la ordenación del territorio a fin de solucionar los problemas de coordinación detectados.

Con anterioridad a su aparición se había publicado el documento *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*; <sup>65</sup> en él se destacaba la necesidad de proceder a un proceso progresivo de descentralización a la vez que de fortalecimiento de las estructuras nacionales. Al respecto se señalaba que “para fortalecer las estructuras nacionales es necesario desembarazar en lo posible a los órganos nacionales de numerosas actividades operativas que distraen su atención de problemas verdaderamente importantes como son los de definir una política y velar por su ejecución. Por otra parte, la unidad de conducción del país no puede ser otra que la conducción democrática y participativa, que es precisamente la que se busca en un proceso de descentralización”.

Se concluye así que es necesario definir las facultades que deben ser ejercidas a nivel nacional y descentralizar las restantes hacia los ámbitos regional y local. Por ámbito regional se entiende el correspondiente a las entidades federales, dotadas de personalidad jurídica, financiera y política, cuya delimitación e instituciones están consagradas en la Constitución. Ello no impide que puedan fijarse regiones o zonas para propósitos específicos, por decisión nacional, cuando se trate de cuestiones a este nivel, o por acuerdos entre las entidades federales, en el caso de materias que les incumban.

En este sentido, la descentralización que se propone entraña un fortalecimiento de los estados, en lugar del esquema de desconcentración hacia las regiones que se ha aplicado, por lo menos teóricamente, bajo la política de regionalización. Para ello, en el documento se indica que habrá que promover el desarrollo sociopolítico de las comunidades regionales y locales. No se tratará solamente de dotar a esas comunidades de mayores facultades –ya que en definitiva lo que se propone es una redistribución del poder– sino de exigirles que asuman más responsabilidades, que incrementen su participación en los asuntos que interesan a todos y que contribuyan en mayor medida a las tareas asignadas a las entidades públicas y al funcionamiento de los servicios.

La principal novedad que presenta el proyecto de ley es la creación de una instancia permanente de planificación a nivel de entidad federal o de

estado, que funcionará por intermedio de los denominados Comités de Coordinación y Planificación del Desarrollo, presididos por el Gobernador de cada Estado.

Las funciones de estos Comités consistirán en establecer los lineamientos del plan de desarrollo de la entidad federal respectiva, dictar las pautas para la elaboración del plan operativo anual, verificar que los proyectos de presupuesto se ajusten a los correspondientes planes y coordinar las acciones que los diversos organismos públicos organicen en la entidad federal.

Por otra parte, el Gobernador o la Asamblea Legislativa de cada Estado, según sea el caso, dictará las normas necesarias para integrar y regular el funcionamiento de las unidades de planificación, así como para establecer los comités de coordinación sectorial. El subsistema estatal comprende un último elemento, los Consejos de Planificación de cada entidad federal; son presididos por el gobernador del estado y tienen por finalidad propiciar la participación y la concertación de acuerdos con el sector privado.

Por último, es preciso hacer referencia al caso de *Brasil*, en el que se ha institucionalizado la planificación regional fundamentalmente por intermedio de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE). Es ésta una institución autónoma de carácter federal, vinculada al Ministerio del Interior; fue creada en diciembre de 1969 (Ley 3692), con el propósito de promover el desarrollo de la región del Nordeste, considerada la más pobre del Brasil.

La estructura de la SUDENE ha sido recientemente reformada mediante el Decreto 92.435, del 3 de marzo de 1986, en el que se establece expresamente que la dirección y responsabilidad inmediata de la Secretaría Ejecutiva del organismo corresponde al Superintendente, quien está facultado para fijar las directrices operativas de la Secretaría, aprobar los planes anuales de trabajo y los presupuestos plurianuales de inversión, así como el presupuesto y programa de la SUDENE. El órgano político de la Secretaría es el Consejo Deliberativo.

El Superintendente cuenta con la asistencia directa de un Superintendente Adjunto, un Gabinete (en materias políticas y sociales), una Procuraduría (órgano de asesoramiento jurídico), una Auditoría (encargada de la fiscalización de las actividades), una Asesoría (sobre temas de seguridad e información) y tres Coordinadoras (en las áreas de comunicación social, desarrollo organizativo y cooperación internacional, respectivamente).

En segundo lugar, existe una serie de órganos centrales de dirección superior, denominados direcciones o coordinadoras. De éstas, la Dirección de Planificación Global tiene por finalidad coordinar, controlar y evaluar las actividades de planificación en los ámbitos político-institucional, urbano y subregional, socioeconómico, científico y tecnológico y de recursos naturales, así como coordinar la elaboración y evaluación de las políticas y planes regionales de desarrollo, en forma concertada con los órganos federales, estatales y municipales y con las instituciones representativas de la sociedad civil.

Otra de éstas es la Dirección de Planificación Sectorial, encargada de coordinar, controlar y evaluar las actividades de planificación en las áreas de agricultura y abastecimiento, industria, infraestructura de servicios económicos e infraestructura de servicios sociales; sus tareas comprenden la realización de estudios y diagnósticos, la formulación y análisis de políticas, planes y programas para esos sectores, también en este caso en forma coordinada con los órganos federales, estatales, municipales y con las entidades representativas de la sociedad civil.

El propósito de la tercera, la Dirección de Planificación Presupuestaria y Financiera, consiste en coordinar, controlar y evaluar las actividades de programación presupuestaria de los planes plurianuales y operativos de desarrollo del Nordeste, promover estudios sobre la hacienda pública y los sistemas financiero y tributario nacionales, así como proponer políticas adecuadas para la región. Otras direcciones se ocupan de la administración de incentivos fiscales y financieros; de los programas de apoyo al pequeño productor rural; de los programas de agricultura, irrigación y agroindustria; de la administración general; de los recursos humanos y de la defensa civil. Además, existen dos coordinadoras, una para los programas de apoyo a las organizaciones de pequeños productores rurales y otra en el área de la informática.

El Decreto establece asimismo una serie de órganos colegiados. Entre ellos, la Junta Directora tiene como misión deliberar sobre las políticas, planes, programas y proyectos de la SUDENE, evaluar su desempeño y ponderar las propuestas que la Secretaría Ejecutiva someta al Consejo Deliberativo de la SUDENE. El Comité de Planificación evalúa las propuestas de políticas, planes, programas proyectos y presupuestos, con el objeto de asegurar la coherencia e integración de las actividades de planificación y promoción del desarrollo realizadas por la SUDENE. El Comité de Coordinación de Programas tiene como finalidad articular e integrar las acciones previstas en los diversos programas de desarrollo

regional, ejecutados bajo la coordinación de la SUDENE, evaluar su desempeño físico y financiero y vigilar que su ejecución se ajuste al Plan de Desarrollo del Nordeste. Entre los órganos colegiados también se cuentan un Comité de Recursos Humanos y un Comité de Informática.

Por último, en el Decreto se prevé la creación de unos órganos regionales denominados Gabinetes, destinados a representar administrativamente a la SUDENE en su ámbito de actuación y apoyar a los órganos de la Secretaría Ejecutiva en la consecución de sus objetivos, así como de mantener las relaciones con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y con las entidades representativas de la sociedad civil en materias de interés para la región y, en particular, para la SUDENE.

### **3. Sistemas de planificación regional en países no federales**

El primero de estos países, *Bolivia*, tiene un sistema de planificación regional desde el 9 de febrero de 1978, fecha de promulgación de la Ley General de las Corporaciones Regionales de Desarrollo mediante el Decreto-Ley 15307. En él se establece un nivel regional, como parte integrante de los sistemas nacionales de planificación y de proyectos.<sup>66</sup>

La naturaleza de las Corporaciones Regionales de Desarrollo es muy particular. La ley las define como entidades públicas descentralizadas, con personalidad jurídica y les atribuye el objetivo general de promover el desarrollo económico y social de la región, mediante el planeamiento regional, la realización de estudios, la elaboración de programas y proyectos acordes con los objetivos nacionales y la ejecución e implementación de los mismos, ateniéndose al ámbito de sus funciones y atribuciones. De acuerdo con esta descripción, se trataría de órganos mixtos, con funciones de índole técnica y política.

En efecto, las Corporaciones Regionales de Desarrollo son definidas, en primer lugar, con carácter técnico, al igual que el Ministerio de Planeamiento y Coordinación; en el caso de este último, se señala expresamente que actúa a nivel regional por intermedio de las respectivas Corporaciones Regionales de Desarrollo. Desde el punto de vista técnico, el Ministerio tutela las actividades de las Corporaciones, pues éstas deben canalizar sus gestiones administrativas ante el Supremo Gobierno por la vía del Ministerio y éste les asigna programas y proyectos de desarrollo nacionales y sectoriales para ser ejecutados o que se prevé realizar en la región.<sup>67</sup>

Las funciones relacionadas con la planificación que se adjudican a las Corporaciones en el Artículo 14 son de carácter técnico: formular y proponer al Supremo Gobierno objetivos, estrategias y políticas para el desarrollo socioeconómico de la región, dentro del marco de los objetivos generales de desarrollo nacional, para su consideración e inclusión en el plan nacional; elaborar el plan de desarrollo regional; promover los programas y proyectos contemplados en el plan regional; coordinar sus planes, programas y proyectos con los que organismos nacionales y el sector privado estén implementando en la región; recopilar, elaborar y transmitir información estadística y fomentar, incentivar y encauzar la participación de la comunidad en el desarrollo de la región.

Sin embargo, lo que parece más relevante de las Corporaciones es lo que se podría denominar su dimensión política, que se manifiesta en su estructura superior básica, el Directorio y la Presidencia.

El Directorio representa el nivel superior de decisión en la planificación regional; está encargado de conocer las necesidades regionales, establecer su orden de prioridades y definir las políticas de desarrollo regional en función de los objetivos generales de desarrollo del país. Su principal característica es que se trata de un órgano participativo; como ya se había advertido, a nivel regional resulta más fácil conjugar las facultades de decisión y la participación que a nivel nacional. En efecto, además de representantes del sector público y otras instituciones, tales como el propio Presidente de la Corporación, el Alcalde de la capital del Departamento, delegados del Ministerio y del Departamento, el Rector de la universidad estatal local, representantes de las fuerzas armadas, del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, también participan personeros del sector privado: el Presidente de la máxima entidad cívica del Departamento, representantes de la Federación Departamental de Profesionales, de la Federación de Empresarios Privados y de la Federación Campesina Departamental.

La capacidad de decisión del Directorio queda demostrada por las funciones que, entre otras, se le atribuyen en el Artículo 19 de la Ley: formular las políticas más aconsejables para el desarrollo económico y social de la región; aprobar las estrategias y planes regionales de desarrollo; tomar conocimiento y aprobar los planes, programas y proyectos de la Corporación; conocer y aprobar el plan operativo anual, el presupuesto de funcionamiento e inversión y la programación financiera de la Corporación; precautelar que los recursos de la Corporación se apliquen a la ejecución de los planes, programas y proyectos de la misma; aprobar las modificaciones

y proponer las transferencias de recursos del presupuesto de gastos corrientes y del de inversión de la Corporación; y, aprobar la contratación de créditos internos y externos, bancarios y comerciales.

El Presidente de la Corporación detenta la máxima autoridad ejecutiva y le corresponde organizar, dirigir, supervisar y coordinar la actividad general de la misma.

En la actualidad, la estructura de descentralización administrativa de Bolivia está siendo revisada sobre la base de un proyecto de Ley del 24 de octubre de 1986, en el que se propone establecer gobiernos departamentales como entidades de derecho público, con personalidad jurídica y autonomía de gestión administrativa.

*Colombia* ofrece uno de los casos más interesantes para estudiar la estructura administrativa de la planificación regional. Su sistema político-administrativo es centralizado, pero recientemente se ha diseñado una especie de subsistema de planificación regional que se superpone a los ya existentes de planificación departamental y municipal. En general, en los últimos años la administración colombiana ha emprendido una serie de “acciones encaminadas a afianzar la autonomía local, revitalizar los instrumentos administrativos y fortalecer las finanzas departamentales y municipales” ... con miras a construir una nueva realidad en la que “la comunidad no sólo estará en capacidad de incidir en las decisiones que más directamente la afectan, sino que tendrá totalmente a su cargo esta responsabilidad ...”.<sup>68</sup> Esta tendencia se ha visto fortalecida por una importante reforma política introducida mediante el Acto Legislativo N° 1 de 1986 y la Ley 78 del mismo año sobre elección popular de alcaldes, que acaba de ponerse en práctica por primera vez.<sup>69</sup>

Aunque el nivel regional de planificación propiamente dicho no fue regulado hasta que se promulgó la Ley 76 de 1985, la Constitución, después de su Reforma de 1968, autoriza divisiones no coincidentes con la demarcación político-administrativa general del territorio para fines militares, fiscales, de instrucción pública y para “la planificación y el desarrollo económico y social”; esto abre el camino para la institucionalización de regiones específicamente delimitadas, diferentes de las unidades territoriales establecidas, con el propósito de planificar su desarrollo. Paralelamente, en la misma reforma se utilizó el concepto de planeación regional, pues al facultar a las Asambleas Departamentales para fijar los planes y programas de desarrollo económico y social del departamento, señala que éstos deben ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales, consagrando así explícitamente su relación jerárquica.<sup>70</sup>

Sin embargo, la mención expresa de las regiones en la Constitución no significó en ningún caso que se estuviera creando una nueva entidad o persona jurídica de derecho público, ni una estructura administrativa superpuesta a la existente; de hecho, cuando posteriormente se dictó el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 del 18 de abril de 1986), se señalaba que las entidades territoriales de la República eran los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales, pero no se mencionaba a las regiones; luego, éstas no podrían constituir instancias administrativas de mayor jerarquía que las otras. Es por ello que se ha dicho que las regiones no son más que la prolongación regional de la organización administrativa nacional.

Sin embargo, para los propósitos de este estudio, lo que interesa es la región como nivel de planificación. El problema que se plantea es que si bien la Constitución hace referencia a la planificación regional, no otorga personalidad jurídica a la región ni establece qué órgano del Estado o entidad pública está encargado de la función de planeamiento en la región. De esta manera, el Legislativo puede optar entre asumir él mismo la responsabilidad de la planificación regional, concebida como parte de la nacional, atribuir esta facultad a una entidad pública específica o bien seleccionar alguna combinación de ambas posibilidades. La primera alternativa es la que se acoge en la Ley 38 de 1981;<sup>72</sup> la segunda, la plasmada en las Corporaciones Autónomas Regionales.

Actualmente y, con posterioridad a la regulación de las regiones, es posible afirmar que el Legislativo ha adoptado una postura ecléctica: por una parte, asume él mismo el ejercicio directo de la función planificadora regional, pero al mismo tiempo admite que instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales desarrollen actividades de planeación en ciertos ámbitos específicos. Por lo tanto, al examinar la estructura administrativa de la planificación regional habrá que referirse, por una parte, a las regiones de planificación y, por la otra, a las mencionadas Corporaciones.

Como ya se dijo, las regiones de planificación surgieron a partir de la Ley 76 de octubre de 1985, mediante la cual se creó la región de planificación de la Costa Atlántica y se dictaron las disposiciones sobre planificación regional. Al crear esta región y otras, la finalidad era garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones; propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que integran cada región; proveer a la región de instrumentos suficientes y eficaces para dotarlas de mayor capacidad y autonomía en la

administración de su propio desarrollo; establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional; asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse en el plan nacional y permitir a las regiones participar en la elaboración del presupuesto anual de inversiones de la Nación y en la evaluación de su ejecución.

Sin embargo, como ya se ha indicado, no se le atribuyó función alguna relacionada con la formulación y adopción de planes regionales, responsabilidad que corresponde al Congreso, en el momento en que dichos planes se integran al plan nacional. Por otra parte, el examen de la organización y la composición de la estructura administrativa de las regiones deja en claro que éstas son concebidas como prolongaciones regionales de la organización administrativa nacional.<sup>73</sup>

Efectivamente, dentro de cada región la Ley crea un Consejo Regional, un Comité Técnico, una Unidad Técnica, un Comité de Concertación y un Fondo de Inversiones, serie de organismos que constituye un verdadero sistema y todos estrechamente vinculados a la administración estatal.

Los Consejos Regionales de Planificación son órganos no participativos, pues están integrados por el Presidente de la República, el Jefe y el Subjefe del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los gobernadores, intendentes o comisarios de las entidades territoriales que forman parte de la región de planificación. Sus funciones se relacionan, en primer lugar, con los gastos de inversión, pues les corresponde definir y aprobar la asignación de los recursos del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional, destinándolos a obras y proyectos regionales prioritarios, de acuerdo con las políticas y programas incluidos en el Plan Nacional y los Planes Regionales; también debe coordinar las actividades de los organismos planificadores de las divisiones territoriales que integran la región; formular orientaciones generales en materia de proyectos de inversión; evaluar la ejecución de los planes y programas regionales y proponer las medidas que se consideren necesarias para garantizar su cumplimiento. Todo esto significa que al Consejo no se le conceden facultades para adoptar decisiones en el ámbito de la planificación, sino sólo con respecto al Fondo de Inversiones.

El Comité Técnico, por su parte, es un órgano integrado por el Coordinador Regional de Planificación, los jefes de planeamiento de los departamentos, intendencias y comisarías incluidos en la región y los gerentes o directores de las Corporaciones Autónomas Regionales que operan en el territorio de la misma. Están encargados de elaborar los

estudios que requieren los programas y proyectos presentados a la consideración del Consejo; garantizar apoyo técnico y material y cumplir otras tareas que les asigne el Consejo.

El Coordinador Regional de Planificación es un funcionario del DNP, apoyado por una Unidad Técnica. Además de convocar, presidir, y orientar las labores del Comité Técnico y de actuar como Secretario del Consejo, su función principal consiste precisamente en coordinar la acción de los jefes de planeación de las entidades territoriales con vistas a la elaboración de los planes y programas de desarrollo regional y velar por su adecuada ejecución. Además debe presentar informes y estudios, someter a la consideración del Consejo las bases de los programas de inversión y de gasto público y coordinar la preparación de los presupuestos de inversión de las diversas entidades públicas, de conformidad con los planes regionales comprendidos en el Plan Nacional.

El Comité de Concertación es el órgano de participación del sistema; en él se da cabida a representantes comunitarios y gremiales involucrados en el desarrollo de la región. Este Comité es sólo de carácter consultivo.

Por último, el Fondo de Inversiones de Desarrollo Regional es el que dispone de los recursos financieros requeridos para la ejecución de los planes y proyectos previstos en los planes de desarrollo regionales y nacional.

Con posterioridad al establecimiento de la región de planificación de la Costa Atlántica, se crearon las del Occidente Colombiano, Centro-Oriente Colombiano, <sup>74</sup>Amazonía y Orinoquia, todas regidas por las mismas disposiciones.

Con respecto a las Corporaciones Autónomas Regionales, cabe señalar que se trata de una categoría especial de organismos públicos, dentro de las modalidades descentralizadas por servicios, concebidas por la Constitución con plenas competencias legales en el campo de la planeación económica y social a nivel regional. En efecto, a partir de la Reforma Constitucional de 1968 se crearon varias Corporaciones de este tipo, asignándoles funciones específicas en materia de planificación regional. Sin embargo, no siempre han sido establecidas en respuesta a necesidades relacionadas con la planificación; por otra parte, aunque al principio se crearon sobre la base de cuencas hidrográficas o regiones socioeconómicas, posteriormente se ha tendido a hacer coincidir su jurisdicción con la de los Departamentos.

A pesar de ello, hoy se reivindica la idea de que las Corporaciones Autónomas Regionales son instituciones de planificación regional

estructuradas en torno del manejo y administración de los recursos naturales, de la determinación de los usos del suelo y de la capacidad para realizar actividades relacionadas con infraestructura. Por otra parte, las Corporaciones dependen administrativamente del DNP. Sus atribuciones en materia de planeamiento regional se han visto fortalecidas, en muchos casos, al dársele mayor énfasis a su capacidad para definir y controlar los usos del suelo, así como para coordinar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos que las entidades gubernamentales de todo orden realicen en las respectivas áreas de jurisdicción y para determinar las correspondientes prioridades de inversión.<sup>75</sup>

Finalmente, el propio DNP forma parte del sistema de planificación regional, por intermedio de su Dirección General de Planificación Territorial; la existencia de ésta responde a la necesidad de adecuar el Departamento al amplio proceso de descentralización que se viene produciendo en el país.<sup>76</sup> Entre las funciones de esta Dirección General se incluyen promover, coordinar y participar en la elaboración de los estudios relacionados con las regiones de planificación, áreas metropolitanas y centros urbanos, con el propósito de diseñar políticas, planes y programas; analizar y evaluar la viabilidad de los programas de inversión; asesorar a las regiones de planificación y Corporaciones Autónomas y otras.

En *Costa Rica*, el Subsistema de Planificación Regional se creó en 1979, mediante el Decreto 10157-P-OP, con el objeto de promover un desarrollo socioeconómico equilibrado del país. Dicha Ley acaba de ser modificada por un Decreto del 2 de marzo de 1988, sobre Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional. No obstante, interesa referirse a algunos aspectos de la anterior legislación, por su originalidad con respecto a la de los demás países de la región. En primer lugar, se contemplaba una instancia de coordinación política a nivel nacional, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, lo que significaba que, a diferencia de otros sistemas, existía un órgano colegiado de decisión y asesoramiento sólo para los asuntos regionales. Este Consejo, presidido por el Presidente de la República, estaba integrado por cinco ministros, además del de Planificación y por los presidentes de los Institutos de Fomento y Asesoría Municipal, de Vivienda y Urbanismo, de Aprendizaje y Mixto de Ayuda Social, del Banco Central y de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), por intermedio de su División de Planificación y Coordinación Regional, fungía como Secretaría Ejecutiva del Consejo, pero el subsistema

contemplaba la existencia de un Comité Técnico, organizado a nivel nacional, encargado de fomentar la coordinación interinstitucional en el campo del desarrollo y de la concertación regionales.

A nivel regional, se repetía el esquema de órganos de decisión y órganos técnicos. En cada región y subregión existían Consejos de Desarrollo y Coordinación Regional y Subregional, respectivamente, caracterizados fundamentalmente por ser órganos de decisión y de asesoramiento, facultados para recomendar políticas, objetivos, planes, programas y proyectos de desarrollo en sus respectivos ámbitos territoriales; y promover, coordinar y evaluar la ejecución de proyectos en las regiones y subregiones de su jurisdicción.

El nuevo Decreto vigente establece que el sistema estará integrado por el MIDEPLAN y los Consejos Regionales de Desarrollo, a lo que corresponde un sistema mucho más general en cada región.

El MIDEPLAN es un organismo técnico centralizador de la política económica y social nacional; de ahí que su labor consista en descentralizarla hacia las regiones. Es por ello que entre sus funciones se considera la de proponer la política nacional para el desarrollo regional en concordancia con las políticas generales del gobierno y con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, así como también las medidas de política económico-social para el desarrollo de las regiones. En el marco de la política de cada región, le corresponde coordinar y participar, con los Comités Sectoriales Regionales, en la elaboración de los diagnósticos y de los Planes Regionales, impulsar la ejecución de éstos de acuerdo con la estrategia del Plan Nacional, garantizar la compatibilidad e integración necesarias de los planes regionales y sectoriales, participar en la identificación de las prioridades de inversión pública regional y otras funciones afines.

Los órganos regionales propiamente dichos son los Consejos Regionales de Desarrollo; su propósito es garantizar que la población de las diversas regiones del país participe en la identificación, formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos prioritarios para las mismas.<sup>77</sup> Su composición es muy amplia, ya que no sólo comprende al sector público político y administrativo (gobernadores de las provincias, coordinadores de los comités sectoriales de cada región, regidores de las municipalidades, el presidente de la liga de municipalidades), sino también al sector privado (organizaciones de índole social, económica, cultural y deportiva, así como representantes de empresas privadas dedicadas a actividades productivas en la región).

La capacidad de decisión de estos órganos en el ámbito de la política de desarrollo regional se ha ampliado significativamente; aunque en el Artículo 6 sólo se le concede la facultad de “recomendar políticas, planes, programas y proyectos ..., promover, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades [y] establecer la coordinación intersectorial entre las regiones ...”, en la práctica es el órgano que decide las prioridades de desarrollo de la región. Efectivamente, una vez que la Asamblea General del Consejo ha determinado cuáles son los proyectos prioritarios de cada sector, éstos deben ser puestos en conocimiento del Ministro del ramo respectivo, según su orden de prioridad. El Ministro tiene que responder por escrito a las propuestas y fundamentar su decisión en forma expresa en caso de que las rechace total o parcialmente. Por lo tanto, le corresponde al Consejo determinar las prioridades de cada sector en la región, en tanto que el Ministro correspondiente tiene derecho de tutela.

Los Consejos Regionales actúan por intermedio de tres órganos. La Asamblea General es su autoridad máxima y comparte sus funciones decisorias con la Junta Directiva, aunque la primera interviene más a nivel de aprobación (por ejemplo, le corresponde sancionar el Programa Anual de Trabajo y el orden de prioridad de los proyectos).

La Junta Directiva es un órgano de carácter mixto, político y técnico, puesto que elabora las propuestas que se someten a la Asamblea General y efectúa los análisis de los problemas regionales y las evaluaciones del funcionamiento del sector público. Sin embargo, su naturaleza política queda demostrada por su composición, más reducida que en el caso de la Asamblea, pero con representación de todos los grupos involucrados.

Por último, los Comités Sectoriales Regionales son órganos técnicos especializados. Están integrados por los funcionarios de mayor jerarquía de las instituciones públicas correspondientes y se encargan de realizar todas las labores técnicas relacionadas con la planificación de cada sector en cada región.

En Chile, la importancia de la planificación regional es manifiesta, como lo demuestra el hecho de que la Constitución no hace referencia a la planificación a nivel nacional, pero la regula en forma detallada a nivel regional, fijando así las bases de lo que luego será un auténtico sistema de planificación regional.

Dentro del sistema de planificación regional chileno es posible distinguir por lo menos dos tipos de órganos: los de coordinación política –las Intendencias y los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE)– y los de coordinación técnica –las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC).

Las funciones del Intendente en materia de planificación regional se mencionan en la Constitución. Le corresponde formular la política de desarrollo de la región, de conformidad con los planes nacionales, lo que lo convierte en el principal conductor de la planificación regional. Las disposiciones contenidas en los Decretos Ley 573 y 575 de 1974 y en la Ley 18605 de abril de 1987, le confieren una muy importante capacidad de decisión, sobre todo si se comparan sus facultades con las del Consejo Regional de Desarrollo, otro órgano de coordinación política de gran relevancia en el sistema. En efecto, el Intendente está encargado de formular y llevar a cabo la política y los planes de desarrollo regional y establecer las prioridades de los programas y proyectos específicos; le corresponde la primera iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región respectiva. Desde el punto de vista de la planificación, está facultado para resolver respecto de los proyectos de política, planes de desarrollo y presupuesto regional; debe fijar las prioridades de los proyectos y programas y someter los planes regionales al Supremo Gobierno para su aprobación o modificación, a fin de compatibilizarlos con las políticas, planes y presupuestos a nivel nacional.

Al referirse al Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), en la Constitución se le define como un organismo formado por representantes del sector público y, mayoritariamente, del privado, cuyo objeto es “asesorar al Intendente y hacer efectiva la participación de la Comunidad en el progreso económico, social y cultural”. Se trata, por lo tanto, de un órgano colegiado con ciertas facultades de decisión y, sobre todo, de asesoramiento, de carácter participativo; como ya se ha señalado, los sistemas regionales son más propicios que los nacionales a la participación del sector privado, sin que ello implique la necesidad de atribuir al órgano un carácter meramente consultivo. Esta descripción corresponde a un tipo de entidad que existe en muchos de los sistemas de la región.

La composición y las funciones de los COREDE han sido recientemente reguladas mediante la Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo (Ley 18.605, Diario Oficial del 6 de abril de 1987).

Con respecto a su composición, se establece expresamente el predominio del sector privado, al que se le otorga 60% de la representación total. El resto está integrado por los gobernadores, representantes de las fuerzas armadas, de la administración y de las empresas públicas regionales.

Sus funciones se pueden clasificar en cuatro categorías, sobre la base de la función de asesoramiento que corresponde al COREDE. Primero,

aquéllas en las que el Intendente requiere el “acuerdo” del Consejo: aprobar los proyectos del plan de desarrollo regional y sus modificaciones y del de presupuesto. En un segundo grupo, las que corresponden “exclusivamente” al Consejo, tales como: resolver la distribución de recursos provenientes del Fondo Regional de Desarrollo; designar a los representantes regionales en todos los órganos de participación consultiva de carácter oficial; elegir Alcaldes a partir de una terna propuesta por los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO) o resolver controversias entre el Alcalde y los CODECO. En tercer lugar, las que requieren que el Alcalde “consulte” la opinión del Consejo, como en el caso del informe anual sobre la ejecución del plan regional de desarrollo y el presupuesto regional y sobre las propuestas de modificación de la división político-administrativa de la región. Por último, están aquéllas sobre las cuales el Consejo debe “ser informado” y que incluyen la distribución en la región de los recursos sectoriales, sociales y municipales para el año respectivo; asimismo, podrá recomendar prioridades para la ejecución de programas y proyectos específicos de inversión y proponer al Intendente medidas relacionadas con el progreso económico, social y cultural de la región.

Sin duda, la participación mayoritaria del sector privado y la exigencia de que el COREDE dé su acuerdo para aprobar el plan y el presupuesto podrían hacer pensar que se trata de un sistema de participación absolutamente concertada; sin embargo, ello no es tan evidente si se considera que a los miembros del Consejo, incluyendo a los representantes del sector privado, los nombra una Comisión siguiendo un complicado procedimiento en el que intervienen los poderes públicos; en cuanto a las funciones, resulta paradójico que si el Consejo debe aprobar el plan de desarrollo regional, sólo se consulte su opinión con respecto al grado de ejecución del mismo. De ahí que, como ya se dijo, es el Intendente quien en realidad detenta el poder de decisión, en tanto que el Consejo es sólo un organismo asesor.

Respecto de los órganos técnicos relacionados con la planificación regional, se debe mencionar la Subdirección Regional de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC). A la primera le corresponde una importante labor de coordinación, ya que propone al Director de ODEPLAN la política de desarrollo regional y los criterios relacionados con la regionalización y compatibilización de las políticas sectoriales y regionales, mantiene la coordinación institucional entre los diversos organismos que intervienen en el proceso de planificación regional e informa a las SERPLAC sobre las metas y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales.

Las SERPLAC existen en todas las regiones, en calidad de Secretarías Técnicas del Intendente Regional y del COREDE. Su naturaleza es compleja, pues dependen administrativa y técnicamente de ODEPLAN y jerárquicamente del Intendente respectivo. Su principal responsabilidad consiste en elaborar las políticas, los planes y los programas de desarrollo regional que serán sometidos a la consideración del Intendente Regional, preparar el proyecto de presupuesto regional y evaluar e informar a las autoridades correspondientes respecto del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuesto regionales.

Por último, la estructura chilena se completa con la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior.

En *Ecuador*, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) prevé la existencia de organismos regionales y provinciales de desarrollo que deben funcionar en estrecha vinculación con el CONADE y que tendrán a su cargo el estudio, la planificación, ejecución, coordinación y evaluación de los programas de desarrollo en sus correspondientes áreas. Estos organismos contarán con oficinas de planificación y programación del mismo tipo que las analizadas en el caso de la planificación sectorial.

La legislación también contempla la existencia de los denominados Comités de Desarrollo, que son los órganos de participación en el ámbito de la planificación regional y sirven al CONADE como medios de consulta y coordinación; están encargados de poner en conocimiento de éste las aspiraciones de la provincia y sus respectivos cantones en materias socioeconómicas, para que sean consideradas en el Plan Nacional; coordinar las acciones de las instituciones vinculadas con el proceso de desarrollo de la provincia y centralizar y sistematizar la información referida a la provincia y sus cantones, de acuerdo con las normas establecidas por la Secretaría del CONADE. Como se puede ver, al órgano participativo regional no se le atribuyen funciones tan amplias como al nacional.

En *Honduras*, la dimensión regional ha sido incorporada muy recientemente al sistema de planificación. De hecho, la estructura del sistema es solamente departamental y local, por lo tanto se analizará en la parte de este estudio correspondientes a tales niveles de planificación. Sólo se prevé la existencia de Unidades de Planificación Interdepartamentales o Regionales cuando los programas y proyectos se desarrollan en dos o más departamentos y cuando así lo decida la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto.

En relación con *Panamá*, cabe señalar previamente que la tendencia centralizadora de la mayoría de los países latinoamericanos ha hecho

necesario introducir en las constituciones principios descentralizadores para contrarrestarla, sobre todo cuando sus consecuencias para el desarrollo integral del país han sido graves. Este es el caso de la Constitución panameña, cuyo Artículo 282 establece que “El Estado podrá crear en las áreas o regiones cuyo grado de desarrollo social y económico lo requiera, instituciones autónomas o semiautónomas, nacionales, regionales o municipales, que promuevan el desarrollo integral del sector o región y que podrán coordinar los programas estatales y municipales en cooperación con los Concejos Municipales o Intermunicipales. La Ley reglamentará la organización, jurisdicción, financiamiento y fiscalización de dichas entidades de desarrollo”.

A instituciones de tal naturaleza corresponden pues la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y la Corporación para el Desarrollo Integral de Bocas del Toro.

El propósito de estas Corporaciones consiste en planear, ejecutar e impulsar programas para el desarrollo integral y económico de la región. Su estructura responde a modelos que ya son clásicos: un nivel político y directivo a cargo de un órgano colegiado, en este caso un Comité Directivo y un Director General con facultades más propiamente ejecutivas. Para la elaboración de los planes y programas que después serán aprobados por el Comité se cuenta con un órgano técnico, el Departamento de Planificación y Programación.

Por otra parte, en el Ministerio de Planificación y Política Económica existe una Dirección de Planificación y Coordinación Regional, que formula y recomienda políticas regionales y prepara planes regionales, provinciales y locales.

También en *Perú* la propia Constitución hace referencia expresa a la planificación regional, que es de competencia de la administración regional. En efecto, la responsabilidad de elaborar el Plan Regional de Desarrollo, que después debe ser aprobado por la Asamblea Regional recae en el nivel ejecutivo regional, representado por el Presidente y el Consejo.

Sin embargo, tampoco el régimen peruano se caracteriza por ser excesivamente descentralizado y la regionalización prevista por la legislación constitucional, que establece la existencia de gobiernos y asambleas independientes de los poderes nacionales, todavía es objeto de serias críticas.<sup>78</sup>

En cuanto a la estructura de la planificación regional, además del Ejecutivo y de la Asamblea Regional, dentro del sistema se ha previsto una

serie de órganos técnicos. En primer lugar, las Oficinas Regionales de Presupuesto y Planificación, directamente dependientes del Instituto Nacional de Planificación (INP), se establecen a medida que se crean las regiones; están encargadas de elaborar los planes regionales y los presupuestos, de conformidad con las prioridades sectoriales de los ministerios y con los Planes Nacionales. Las Comisiones Regionales de Planificación, por su parte, son los organismos coordinadores regionales; forman parte de ellas los directores de las respectivas Oficinas Regionales, quienes las presiden y los directores de las Oficinas de Presupuesto y Planificación de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDE), que constituyen el siguiente nivel de administración territorial en Perú.<sup>79</sup> Entre sus funciones está formular y evaluar los planes regionales de desarrollo y compatibilizar los planes departamentales correspondientes según las directivas emitidas por el INP.

#### **4. Algunas conclusiones sobre los sistemas regionales de planificación**

Sobre la base del análisis anterior, es posible extraer algunas conclusiones de orden bastante general sobre los sistemas regionales.

En primer lugar, que en la mayoría de los países existe un órgano colegiado, cuya naturaleza suele ser participativa por el hecho de comprender a representantes del sector público y del privado. A este órgano se le atribuyen funciones de asesoramiento, pero también facultades decisorias relacionadas con la planificación, tales como la aprobación de planes y presupuestos. Además, en ocasiones, constituye la única instancia política dotada de capacidad de decisión con que se cuenta a nivel regional; por ello, además de la planificación, también le corresponde encargarse de todos los asuntos relativos a la región. La presencia de estos órganos regionales no ha hecho sino reducir el número de cuerpos administrativos encargados de las mismas funciones a nivel nacional; como se puede recordar, antes normalmente existía un consejo de ministros, un consejo de planificación y un consejo participativo con funciones consultivas. Lo que ha permitido la integración de estos órganos integrarse es el ámbito más reducido de la región y el hecho de que, en todo caso, existen altas instancias a nivel nacional.

En segundo lugar, también se observa que se cuenta con órganos técnicos a nivel regional, normalmente de naturaleza mixta, al igual que en el caso de las oficinas sectoriales; si bien pueden depender de los órganos

regionales o de los nacionales –existen ejemplos de ambas situaciones, lo habitual es que ocupen una posición intermedia: deben seguir las directrices impuestas por los órganos técnicos nacionales e incluso por los Consejos de Planificación Nacional, y también las establecidas por los gobiernos o los consejos regionales, según sea el caso. Una segunda característica importante de este tipo de órganos técnicos es que, a nivel regional, suelen aunar las funciones relativas a la planificación y las presupuestarias, aun cuando a nivel nacional éstas sean ejercidas por organismos separados. Como se recordará, se señaló algo similar con respecto a algunas oficinas de planificación sectorial.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que a veces existe una estructura administrativa regional con dos planos diferentes: uno nacional, representado por un consejo nacional de planificación regional o por dependencias de las oficinas técnicas dedicadas a la planificación regional, y otro propiamente regional, que es el comentado anteriormente. Aunque no se haya creado específicamente un órgano colegiado nacional con atribuciones para ocuparse del ámbito regional (aunque éste ya existe en muchos países), en los ministerios y oficinas de planificación habrá dependencias encargadas de la coordinación a nivel regional.

## **5. Otros niveles territoriales de planificación**

### **a) *Generalidades***

La creciente descentralización y democratización del área pública exigen niveles de planificación progresivamente más circunscritos que los regionales, centrados en ámbitos como los departamentos, las provincias y las localidades. En América Latina, la mayoría de los países ya están diseñando sistemas de planificación local, con diversos grados de complejidad, en general con miras a acercar la problemática del desarrollo a los individuos, para lo cual son mucho más aptas las unidades de organización territorial más reducidas.

En la práctica, lo que se pretende es resolver mediante técnicas de planificación local los clásicos problemas planteados por los sistemas nacionales de planificación.<sup>80</sup>

Aunque se considerarán aquí los niveles de planificación departamental y local o municipal, corresponde señalar que este último es de especial importancia, debido a las extraordinarias dimensiones que están adquiriendo los denominados programas rurales integrados o programas de

desarrollo rural integral, a cargo de unidades de gobierno local competentes en la materia.

Sin embargo, como las estructuras en los países no son homogéneas, además de los gobiernos locales pueden intervenir órganos que sean prolongaciones de los ministerios nacionales o de los niveles intermedios de administración (regionales y departamentales). En la mayoría de los casos, se sigue adhiriendo al principio de participación y, de una manera u otra, se incorpora a representantes del sector privado. La forma que se suele adoptar para ello es la de los consejos de desarrollo.

A continuación se presentan algunos ejemplos más o menos representativos de cómo se ha desarrollado este tipo de planificación en los países de América Latina.

#### b) *Organización de la planificación local en países seleccionados*

La legislación de *Bolivia* se refiere a la planificación local en la Ley de Corporaciones Regionales, es decir, en el contexto de la planificación regional; en el Artículo 11 de esta Ley se encarga a la misma Corporación de coordinar la planificación a niveles más focalizados que el regional. Por otra parte, aunque se faculta a las municipalidades para promover y ejecutar actividades destinadas a desarrollar el equipamiento y los servicios en el ámbito urbano, se estipula que deben coordinar sus planes, programas y proyectos con la Corporación Regional de Desarrollo respectiva, para evitar superposición, duplicación y dispersión de recursos.

En este estudio se considera que uno de los sistemas más dignos de examen es el colombiano. Ya al hacer referencia a la planeación regional en Colombia se señaló que su implantación no había implicado el desmantelamiento de la estructura de planificación en otras áreas territoriales; por el contrario, el proceso descentralizador de la planeación en Colombia no ha sufrido serios reveses desde los años treinta, sino que ha ido avanzando hasta crear un auténtico sector público a nivel local (Ahumada Pacheco, 1985, p. 200).

La planificación departamental está regulada en la Ley 38 de 1981 y, complementariamente, en el Decreto 1222 del 18 de abril de 1986, que contiene el Código de Régimen Departamental. Por último, en el Decreto 1527 del 13 de junio de 1981 se reglamentaron los planes y programas de desarrollo departamental.

Para la planeación departamental también se ha diseñado una multiplicidad de órganos integrados a un sistema; sin embargo, no todos

ellos tienen ingerencia en los planes departamentales, pues éstos son adoptados por la Asamblea, a iniciativa del Gobernador. En realidad, existe una estructura a dos niveles: el primero se ocupa de los planes departamentales y está integrado por la Asamblea y el Gobernador; el segundo se vincula a la planeación nacional e incluye los Consejos Departamentales de Planeación, las Oficinas de Planeación del Departamento y los comités de ejecución de planes y programas.

La Asamblea de cada Departamento, órgano administrativo de elección popular, es la entidad a la que compete adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social en el plano departamental, que deben ser sometidos a su consideración por el Gobernador.

Con respecto al segundo nivel de la estructura, el Código de Régimen Departamental mantiene a los Consejos Departamentales de Planeación como un instrumento para vincular y armonizar la planeación nacional con la regional, distrital y municipal.<sup>81</sup> Al igual que en el sistema regional, estos Consejos son de carácter participativo, pero no tienen una capacidad de decisión importante. Su finalidad es, según la Ley, asegurar la participación y el desarrollo regional en el contexto del plan nacional y promover las políticas de descentralización.

El Consejo está integrado por autoridades públicas departamentales y regionales (gobernadores, diputados, alcalde de la capital del Departamento, jefe de la Oficina de Planeación, director de la Corporación Autónoma Regional, directores o gerentes de dependencias regionales de entidades nacionales) y dos representantes de las fuerzas económicas y sociales del Departamento. Puesto que sus funciones no se relacionan con los planes departamentales propiamente dichos, sino con los nacionales o regionales en cuyo marco se integran, sus funciones son de coordinación. Entre ellas figuran: impulsar permanentemente la coordinación entre los distintos organismos y oficinas de planeación y con las entidades de carácter nacional que operan en la zona; procurar la coordinación en la adopción de decisiones de índole regional por parte de las entidades nacionales; coordinar, a nivel regional, la acción gubernamental con la de las fuerzas económicas y sociales; promover y analizar planes y proyectos de desarrollo regional y presentarlos a la consideración de los organismos nacionales de planeación; evaluar las iniciativas locales antes de que sean presentadas formalmente a los organismos nacionales de planeación, contribuir a la configuración de los planes nacionales de desarrollo y otras similares.

El órgano técnico en este segundo nivel de la estructura departamental son las Oficinas de Planeación del Departamento.

Por último, el Código menciona la existencia de unos Comités presididos por el Gobernador e integrados por los jefes de las oficinas seccionales de los ministerios y de los organismos adscritos o vinculados a cada uno de éstos; su función es la de ejecutar los planes y programas que las oficinas o dependencias de la administración nacional deban cumplir en los Departamentos.

La planeación departamental es seguida en Colombia por la centrada en Intendencias y Comisarias. Estas son entidades territoriales bajo la administración directa del gobierno nacional, para lo cual existe el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO); esto hace que no tengan el mismo grado de autonomía que los Departamentos.

Las Intendencias y Comisarías no tienen una estructura propia de planificación, pero adoptan sus propios planes. En efecto, la Ley 22 del 18 de enero de 1985 y el Decreto 0467 del 11 de febrero de 1986 disponen, por una parte, que corresponde al gobierno nacional fijar las políticas de desarrollo y promover el mejoramiento económico, social y cultural de estas entidades territoriales mediante planes y programas, así como la óptima utilización de sus recursos humanos y naturales, con miras al logro de un equilibrio regional. Por otra parte, la misma normativa establece que en cada Intendencia y Comisaría debe haber una Corporación Administrativa de elección popular, denominada Consejo Intendencial y Consejo Comisarial, respectivamente. Al igual que en el caso de la Asamblea Departamental, corresponde a este Consejo adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. También está previsto que cuente con una oficina técnica de planeación.

Por último, cabe señalar que en la Constitución se hace referencia expresa a que los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios deben ser adoptados por los respectivos consejos municipales, a iniciativa de los alcaldes. No obstante, todo lo relativo a planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los Municipios será determinado por la ley, a iniciativa del Gobierno.

Si bien en los Municipios existirán oficinas de planeación, la ejecución de determinados planes y proyectos debe ser supervisada por las oficinas departamentales.

Finalmente, la ley establece la categoría constitucional de las áreas metropolitanas, que permite organizar a varios municipios bajo autoridades y regímenes especiales, con su propia personalidad jurídica (Decreto Extraordinario 3104 del 14 de diciembre de 1979). En estos casos, debe

existir una Junta Metropolitana encargada de formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo para el área metropolitana y el correspondiente programa de inversiones sectoriales, así como de determinar los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento, en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional y departamental. Al Consejo del Distrito Especial de Bogotá se le atribuyen las mismas funciones de las Asambleas Departamentales y, por lo tanto, está facultado para adoptar sus propios planes y programas de desarrollo económico y social, a iniciativa del Alcalde.

En marzo de 1988 se promulgó en Chile la Ley 18.695 relativa a las Municipalidades, que contiene las normas sobre planificación municipal. En efecto, según el Artículo 3 de la Ley, corresponde a las Municipalidades encargarse de la planificación y regulación urbana de la comuna y de elaborar el plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes, así como de promover el desarrollo comunitario. Esta última referencia resulta muy significativa, puesto que reemplaza la expresión “participar del desarrollo”, utilizada en la Constitución y en la regulación de las regiones. Evidentemente, la diferencia que esto implica no es sólo terminológica: a la municipalidad se le adjudica un papel mucho más activo en materia de planificación que a la región y al Estado, lo que se traduce en una mayor capacidad de intervención.

Para cumplir su función, la Municipalidad está dotada de dos conjuntos de facultades que son de gran interés: elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento, siempre en el marco de los planes nacionales y regionales; y elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.

Las actividades que lo anterior implica deben ser realizadas por el Alcalde, el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y las unidades encargadas del desarrollo comunitario, que componen en conjunto el sistema local de planificación.

El Alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal constituyen el nivel político de todo el sistema municipal y no sólo en el ámbito de la planificación. En este último, el Alcalde no puede actuar sin el acuerdo del CODECO y de hecho lo necesita para aprobar los proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal, así como sus modificaciones.

Del Consejo de Desarrollo Comunal, que es descrito como el órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna, forman parte representantes de

las organizaciones comunitarias de carácter territorial (juntas de vecinos, centros de madres, organizaciones de regantes y asociaciones de propietarios), funcional (instituciones privadas de educación, centros de padres y apoderados, clubes deportivos y otras) y de las actividades relevantes de cada comuna o agrupación de comunas, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

La Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación y la unidad encargada del desarrollo comunitario son los órganos técnicos del sistema. A la primera corresponde específicamente servir de secretaría técnica permanente del Alcalde y del CODECO en las tareas relacionadas con la preparación y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comuna; asesorar al Alcalde en la elaboración de los proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal; evaluar el cumplimiento de los planes, programas, proyectos y del presupuesto municipal e informar sobre estas materias al Alcalde y al Consejo; efectuar análisis y evaluaciones permanentes del estado de desarrollo de la comuna, con énfasis en los aspectos sociales y territoriales; fomentar las vinculaciones de carácter técnico con los servicios públicos y con el sector privado de la comuna; y recopilar y mantener la información comunal y regional atinente a sus funciones.

En cuanto a la unidad encargada del desarrollo comunal, sus funciones son: asesorar al Alcalde y al CODECO en materia de promoción del desarrollo comunitario; prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias y proponer y ejecutar, cuando corresponda, acciones relacionadas con asistencia social, salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación, deporte y recreación, promoción del empleo y turismo.

*México* es un país en el que se tuvo que modificar la tendencia centralizadora de la administración pública mediante disposiciones constitucionales en las que se institucionaliza la planificación local. Esta tiene dos vertientes: primero, fortalecer la capacidad del Municipio para llevar a cabo diversas actividades de planeación. En este sentido, se modificó el Artículo 115 de la Constitución a fin de que permitiera superar la inercia centralizadora y revitalizar las funciones del municipio, en especial su autonomía administrativa y financiera. En dicho Artículo se faculta al municipio para que en su ámbito de jurisdicción formule, apruebe y administre planes. El segundo objetivo perseguido fue incrementar el papel del Municipio con respecto a la planeación estatal.

En *Perú*, además de la planificación regional, existen otros dos niveles, el departamental, a cargo de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDE) y el local, que corresponde a las Municipalidades.

En las Corporaciones Departamentales de Desarrollo existen oficinas de presupuesto y planificación, tal como lo establecen el Artículo 17 del Reglamento del Sistema Nacional de Planificación y la Ley 23339, que regula las CORDES. En dicha Ley se señala que las Corporaciones tienen por finalidad promover y llevar a la práctica un desarrollo económico y social armónico, teniendo en cuenta los sectores estratégicos del Departamento. Sus planes y programas se regulan y enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Regionales. La Corporación aprueba el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan de Inversiones; también programa y ejecuta las inversiones públicas.

Las Oficinas de Presupuesto y Planificación formulan y evalúan los planes de desarrollo a nivel departamental, de conformidad con los planes nacionales y se pronuncian sobre las actividades propuestas por los niveles que van desde el comunal hasta el departamental. Dichas oficinas forman parte de las Corporaciones, pero administrativamente dependen en forma directa del Instituto Nacional de Planificación.

La planificación departamental es la que parece haber logrado el más alto grado de concertación, puesto que el plan de desarrollo departamental es aprobado por la Asamblea de la Corporación, en la que participan representantes de las instituciones de mayor gravitación en las actividades económicas y sociales (universidades, empresarios, sindicatos). La Asamblea también aprueba el plan de inversiones y el presupuesto de la Corporación.<sup>82</sup>

Dentro de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo se ha previsto la existencia de Consejos de Desarrollo provinciales, distritales y comunales, cuya finalidad es planificar, evaluar y controlar las acciones de desarrollo. En su composición también se considera al sector privado.

Respecto de las municipalidades, en la Ley Orgánica de Municipalidades 23.863, se establece que tales entidades están facultadas para planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes; también se indica que corresponde a los Concejos Municipales aprobar y controlar los planes y proyectos de desarrollo local. Estas disposiciones están ratificadas por la Constitución en parecidos términos.

A la Asamblea de Alcaldes Distritales, en relación con los Concejos Municipales correspondientes, compete coordinar la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo de la provincia.

Las Oficinas de Presupuesto y Planificación de los Concejos Municipales tienen la responsabilidad de asesorar al Alcalde y a los órganos de la municipalidad en la formulación y evaluación de los planes de desarrollo y presupuestos correspondientes.

En *Honduras*, el sistema departamental y municipal, además de los órganos políticos, Consejos Departamentales y Corporaciones Municipales, encargados ambos de aprobar los planes de sus respectivos territorios, consta de otros dos tipos de entidades: en primer lugar, las Juntas de Planificación Departamental, de carácter deliberativo, participativo y asesor y luego las Unidades de Planificación Departamentales y Municipales, que son los órganos técnicos.

La Junta de Planificación Departamental está adscrita a la gobernación política y su composición es muy amplia y heterogénea, ya que incluye desde los poderes públicos regionales hasta el sector privado. Está facultada para analizar, dictaminar y aprobar, pero la discrecionalidad de sus decisiones es reducida porque el sistema de planificación es muy jerarquizado a partir del nivel nacional y existen múltiples procedimientos de coordinación. Su ámbito de competencia en la esfera departamental está relacionado con los objetivos de desarrollo propuestos por el órgano técnico y establecidos en las políticas de desarrollo, que deben ser aprobadas; también le corresponde emitir dictámenes sobre el plan departamental antes de su aprobación por el Consejo Departamental, las modificaciones del plan y las evaluaciones trimestrales de la Unidad.

Las Unidades de Planificación Departamental son organismos técnicos dependientes de la Secretaría, con funciones parecidas a las de ésta, pero a nivel departamental y sólo en materia de planificación; deben formular y proponer a la Junta los objetivos, metas, políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y presupuestos; realizar evaluaciones trimestrales de la ejecución de los planes; informar a la Secretaría y coordinar y hacer el seguimiento de la ejecución de los planes.

Las Unidades de Planificación Municipal tienen funciones parecidas a las anteriores, pero esta vez a nivel municipal: formular y proponer a la Corporación Municipal los objetivos, metas, políticas, estrategias y proyectos de planes, programas y presupuestos; evaluar la ejecución de los planes, programas y proyectos y coordinar las acciones relativas a la planeación municipal.

## 6. La coordinación de la planificación

Entre los niveles sectorial y regional de planificación pueden plantearse serios conflictos si no están jerarquizados o si no se ha establecido expresamente a quién corresponde la coordinación. En realidad, si ya la coordinación de los ámbitos sectorial y global y del regional con el nacional constituía un problema difícil, mucho más lo es cuando se entrecruzan todas estas variables.

La solución del problema es compleja porque favorece la proliferación de consejos y comités coordinadores; además, en ocasiones puede acarrear dificultades aún mayores, al inducir una multiplicación de los órganos del sistema que, a su vez, incrementa la complejidad de la labor de coordinación. Es por ello que en la mayoría de los países se ha preferido no establecer instancias expresas de coordinación sino asignar función a los consejos de planeamiento, cuando se trata de decisiones políticas y a los ministerios y oficinas de planificación, cuando se refieren a aspectos técnicos o a la transmisión a regiones y sectores de las decisiones adoptadas por el sistema. Otros países, sin embargo, han preferido crear expresamente una estructura de coordinación. A continuación se examinarán ejemplos de ambas modalidades.

En *Chile*, la coordinación del sistema corresponde a la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), específicamente a su Subdirección Regional; ésta propone los criterios para la compatibilización de las políticas globales sectoriales a nivel regional; mantiene la coordinación institucional con los diversos organismos que intervienen en el proceso de planificación regional e informa permanentemente a las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) sobre las metas y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales, sus eventuales modificaciones y la evaluación de su cumplimiento (Decreto Supremo 239/72, Interior).

Algo parecido ocurre en *Bolivia*, en cuya normativa se contempló expresamente el tema. Allí existen las Corporaciones Regionales de Desarrollo y es precisamente en la ley reguladora de las mismas donde se señala que el Ministerio de Planeamiento y Coordinación es el organismo central del sistema nacional de planificación, responsable de la coordinación global, sectorial y regional a nivel nacional; incluso se dispone que para la consideración de los planes nacionales, el Ministerio convocará a reuniones de concertación nacional, sectorial y regional.

Sin embargo, más adelante se añade que el Ministerio actúa a nivel regional por medio de las respectivas Corporaciones Regionales de

Desarrollo y que éstas recibirán del Ministerio los programas y proyectos de desarrollo nacionales y sectoriales que se haya decidido o propuesto ejecutar en la región, a fin de facilitar su labor de planeamiento y coordinación a nivel regional.

Sin embargo, la claridad de las disposiciones no ha implicado eficiencia en el desempeño de esta función por parte del Ministerio y los consiguientes problemas de coordinación han sido calificados como graves.<sup>83</sup>

Entre los países que han preferido diseñar una estructura de coordinación se encuentra, desde luego, *Costa Rica*, quizás obligada por la multiplicidad de órganos con que cuentan sus subsistemas de planificación sectorial y regional. La legislación se ocupa extensamente de la coordinación al referirse a ambos subsistemas.

Para coordinar la planificación sectorial con la regional se ha previsto que cada región administrativa y cada ministerio e institución descentralizada tengan una Dirección Regional Permanente, a la que corresponderá actuar como enlace obligado entre el ministerio o institución y las demás agencias subregionales y locales dependientes del ministerio o entidad; coordinar con las otras direcciones regionales del mismo sector la programación y ejecución de sus actividades en la región y formar parte, por medio del respectivo director, del Comité Sectorial Regional.

Este último Comité es el segundo órgano de coordinación e integra a todos los directores regionales del sector en la región respectiva. Le corresponde programar y coordinar las actividades del sector en la región en apoyo tanto del ministro sectorial como del Consejo Regional de Desarrollo. Adscrito al Comité existe un comité consultivo, que comparte el carácter mixto sectorial y regional de todos estos órganos, pues está constituido por los mismos representantes municipales, de las organizaciones populares y del sector privado vinculados a cada sector, que también participan en el respectivo Consejo Regional de Desarrollo. Este Comité Sectorial es coordinado por uno de sus miembros.

En conjunto, los coordinadores de los sectores en la región forman el Comité Intersectorial, presidido por el encargado de la Secretaría de Planificación Regional. Corresponde a éste informar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y al respectivo Consejo Regional de Desarrollo sobre los problemas y limitaciones que se presenten en el desempeño de las funciones encomendadas.

Aunque dentro del proceso integral la etapa de planificación regional es anterior a la sectorial, desde el punto de vista institucional no se ha

querido atribuir a los órganos regionales mayor jerarquía que a los sectoriales; así, se señala que en caso de conflicto entre un ministro sectorial y un Consejo Regional de Desarrollo, se solicitará al Ministro de Planificación que dictamine. Si su juicio no fuera aceptado, la parte que discuerda expondrá el asunto al Presidente de la República, quien decidirá, después de escuchar a ambas partes.

Otro país que ha creado mecanismos especiales para coordinar la planificación es *Perú*. En el Decreto Supremo 0004-85-PCM se establece una serie de comisiones, dentro del Sistema Nacional de Planificación, a las que se encarga de coordinar la formulación, evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo. Entre éstas se cuenta la Comisión Nacional de Planificación, mencionada al estudiar los órganos políticos; la Comisión Ejecutiva de Planificación, presidida por el Director Técnico del INP e integrada por los Directores Generales o Jefes de las Oficinas de Planificación y Presupuesto de los organismos cuyos titulares forman la Comisión Nacional de Planificación; las Comisiones Sectoriales de Planificación y Presupuesto, que son presididas por los jefes de las respectivas oficinas y, por último, las Comisiones Regionales, presididas por los Directores de cada oficina regional e integradas por los Directores de las Oficinas de Planificación y Presupuestos de las oficinas departamentales, a las que corresponde formular y evaluar los planes regionales y compatibilizar los planes departamentales. El reglamento prevé además la existencia de otras *comisiones especiales de planificación*.

Por último, en *Venezuela*, una de las cuestiones a las que se concedió mayor atención al redactar el proyecto de ley sobre el sistema nacional de planificación fue a la coordinación entre los diversos niveles territoriales y sectoriales de planificación. En la Exposición de Motivos se señala expresamente al respecto que “el espacio geográfico no es un sector, sino una dimensión presente en todas las actividades humanas y, sin embargo, a nivel nacional es posible mantener separados, aunque profundamente relacionados, la planificación sectorial del desarrollo de la planificación del ordenamiento territorial. A nivel regional, esa separación sin embargo es imposible, pues es allí dónde las abstracciones regionales deben concretarse en localizaciones de actividades específicas”.

Para solucionar este problema, en el proyecto se propone elaborar planes de desarrollo y ordenación del territorio a nivel de estados y regiones, a largo, mediano y corto plazo, en armonía con las líneas generales del plan

de la Nación y con los planes sectoriales e intersectoriales, mediante un proceso de concertación explícito. Estos planes deben ser elaborados y aplicados por las comisiones de carácter institucional de cada estado. A su vez, estas comisiones absorberían las funciones que desempeñan las comisiones regionales de ordenación del territorio; el resultado de su labor sería presentado a los mecanismos nacionales de concertación y coordinación.



## **TERCERA PARTE**

### **LA PLANIFICACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DINAMICO: EL PROCESO**

#### **A. INTRODUCCION**

Al comenzar la segunda parte de este estudio se había señalado que después de analizar la planificación desde el punto de vista estático, es decir, de su institucionalidad formal, se examinaría la dinámica del proceso de adopción de decisiones a lo largo del sistema.

Explicar este proceso no es simple, debido a que la planificación no es un ejercicio intelectual o técnico, sino más bien y, ante todo, una actividad política y social.<sup>84</sup> Sin embargo, lo que se estudiará a continuación es el proceso, eminentemente técnico, de la planificación según se describe en las leyes.<sup>85</sup>

Teóricamente, en el ciclo de la planificación deberían darse, por lo menos, las siguientes etapas: formulación, aprobación, ejecución, control y revisión de planes. Sin embargo, como se verá, para la mayoría de los legisladores sólo parecen importar las dos primeras fases, ya que no suelen regular en forma vigorosa y expresa la ejecución y el control de los planes. Esta parte del estudio se centrará en el proceso de formulación y de aprobación del plan, ya que el tema de su ejecución se abordará en la cuarta parte, cuando se examine la relación entre el plan y el presupuesto del Estado.

#### **B. LA PREPARACION Y FORMULACION DEL PLAN**

##### **1. Etapas del proceso de preparación y formulación del plan**

Como lo exponen magistralmente Cibotti y Sierra, “En la formulación de los planes de las actividades es útil aplicar el conocido procedimiento de

operar por etapas, es decir, yendo de lo general a lo particular y viceversa e introduciendo ajustes sucesivos al pasar de un nivel de agregación mayor a otro más específico. Este método es el usado en el proceso general de planificación y tiene la ventaja de que, durante cada paso, se analiza y examina la coherencia de los objetivos y medios programados en el anterior; se demuestra su viabilidad a la luz de las restricciones que van surgiendo de los nuevos niveles de detalle. Este proceso abarca desde los objetivos generales y variables más agregados hasta los programas y proyectos específicos” (Cibotti y Sierra, 1981, p. 210).

En principio, son necesarias tres etapas, todas ellas susceptibles de interadaptación y desde luego, delimitadas en forma flexible.

La primera etapa del procedimiento es la discusión y establecimiento de una serie de líneas generales de política económica, objetivos de desarrollo y estrategias. Como es evidente, esto debe realizarse en el lugar donde reside el poder político, es decir, en la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros y/o el Consejo de Planificación. Sin embargo, no existe una clara delimitación entre esta etapa y la siguiente, de carácter más técnico, puesto que las líneas generales de política, objetivos y estrategias se formularán no sólo en función del proyecto político, sino también de la evaluación de los problemas del desarrollo, que corresponde a la etapa del diagnóstico general sobre la economía.

De esta primera etapa tiene que resultar una clara determinación de los recursos disponibles y las prioridades de acción, sobre la base de la ideología sociopolítica prevaleciente en el país (Naciones Unidas, 1974b, p. 37).

En segundo lugar viene una etapa intermedia, en la que se formulan las orientaciones básicas del plan y se elaboran los programas operativos. Esto responde al hecho de que la formulación del plan propiamente tal no debe realizarse sin considerar previamente los sectores y las regiones. En este sentido, Cibotti y Sierra explican que los ministerios y oficinas de planificación pueden diseñar propuestas alternativas para ser presentadas a los niveles de decisión política; una vez seleccionada una de ellas, la oficina central de planificación debe construir sobre su base un plan preliminar para el sector público. En este esbozo de plan hay que incluir una serie de directrices que haga posible proseguir el proceso de formulación, hasta alcanzar niveles más específicos. Se trata de configurar marcos de referencia dentro de los cuales las diversas entidades puedan programar su acción. Además, el plan preliminar debe contener indicaciones explícitas sobre el orden de prioridades de las actividades públicas. Finalmente, también es necesario que comprenda un detalle

del monto de los recursos destinados anualmente a cada entidad, señalando las correspondientes fuentes de financiamiento (Cibotti y Sierra, 1981, p.212).

Con respecto a los programas operativos, que también están contemplados en esta etapa intermedia, deben ser elaborados en los ministerios. Es muy importante que las agencias de planificación hagan participar a los ministerios en el proceso, puesto que tradicionalmente éstos consideran que la planificación amenaza sus objetivos y prioridades (Naciones Unidas, 1974b, pp. 214 y 215). Aunque la medida de su participación varía mucho de un sistema a otro, lo importante es que la decisión al respecto sea revisada y adaptada continuamente. En este sentido, ODEPLAN ha señalado que “Los planes y demás documentos preparados por el sistema, constituyen un flujo dinámico que posibilita que los niveles superiores, por una parte, orienten y entreguen las definiciones de políticas necesarias para que operen las instancias sectoriales y regionales y, por otra, reciban información respecto de la realidad actual de los sectores y regiones y de los efectos previsibles esperados de acuerdo con las políticas diseñadas. Este flujo se constituye así en una instancia de discusión de esas políticas e informaciones. Es este conjunto de interrelaciones el que da sentido a la planificación”.<sup>86</sup>

Paralelamente a la labor de los organismos sectoriales de planificación se desarrollará la de los organismos regionales que cumplen funciones parecidas. En resumen, el objetivo perseguido es integrar los niveles sectorial y regional en el plan nacional de desarrollo, sin convertirlo en una mera suma de planes sectoriales y regionales, pero sin permitir tampoco que éstos sean simples elementos desagregados del plan nacional.

La tercera etapa no tiene que ser necesariamente la formulación de un plan amplio y detallado. En la práctica, pueden darse dos situaciones (ILPES, 1986, pp. 24 y 25). En la primera, como ocurre en el caso de las economías mixtas, se parte de una propuesta normativa de mediano plazo y en torno de ella se estructura un plan extenso, cuya vigencia se extenderá a un determinado período plurianual. En la segunda situación, se evita formular un plan detallado y general como pilar central de las actividades de planificación. La idea en estos casos es trabajar pragmáticamente a partir de una situación establecida como objetivo por el Gobierno, conjuntamente con los demás agentes sociales que controlan el proceso real de adopción de decisiones. Sobre esa base se busca la forma de establecer una estrategia general de acción, fundada en un análisis permanente de la realidad sociopolítica nacional.

## 2. Análisis de casos seleccionados

No en todos los países se dispone de una normativa sobre la elaboración de planes de desarrollo; normalmente, el procedimiento puede deducirse a partir de la enumeración de funciones de los órganos que integran el sistema. Sin embargo, hay algunos en los que se ha legislado al respecto, como se verá a continuación.

En *Bolivia*, el título cuarto de la Ley sobre el Sistema Nacional de Planeamiento está dedicada al funcionamiento del sistema, con una explicación de sus diversas etapas. El procedimiento de elaboración y aprobación comienza y termina en las instancias políticas, en tanto que a las instancias técnicas les corresponde un papel determinante en la integración de los ámbitos sectorial y regional.

En primer lugar, el Presidente de la República, asistido por el Consejo de Ministros, establece los objetivos y políticas nacionales en los que se fundará el desarrollo del país. Sobre esta base, corresponde al Consejo Nacional de Economía y Planeamiento (CONEPLAN) finalizar la fase de elaboración concretando dichos objetivos en metas y políticas de desarrollo económico y social.

La subfase técnica está a cargo, principalmente, del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, pero también cabe un importante papel a los organismos sectoriales. En primer lugar, este Ministerio, asistido por el de Finanzas, efectúa los estudios macroeconómicos básicos que la estrategia, las prioridades y las metas de desarrollo determinen como necesarios.

Por su parte, los organismos sectoriales efectúan una doble labor. Primero, teniendo en cuenta la estrategia, prioridades y metas nacionales, deben identificar los problemas que obstaculizan el desarrollo potencial del sector, proponer soluciones alternativas y establecer su estrategia sectorial. Viene después una tarea más técnica, basada en las normas y directivas fijadas por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, que consiste en compatibilizar las soluciones intrarregionales y regionales y formular los planes y programas de desarrollo del sector.

Aunque parecería entonces que la labor de coordinación entre los ámbitos sectorial y regional corresponde a los organismos sectoriales, esto no es absolutamente cierto si se tiene en cuenta lo que dispone la Ley de Corporaciones Regionales de fecha posterior, en el sentido de que también estas Corporaciones propondrán sus estrategias y metas de desarrollo y elaborarán sus propios planes para ser integrados en el Plan nacional; así, aunque en todo caso la coordinación sigue correspondiendo al Ministerio,

tanto los organismos sectoriales como los regionales tendrán funciones semejantes.

El procedimiento continúa en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación; éste, una vez compatibilizados los planes sectoriales y regionales y asegurada su coherencia con los estudios macroeconómicos básicos, elaborará y enviará a CONEPLAN para su aprobación: i) el plan de desarrollo económico y social de mediano y largo plazo; ii) los planes y programas sectoriales y regionales; iii) la especificación de las instituciones encargadas, lugar y tiempo de la ejecución de dichos planes; iv) el plan de inversión del sector público y los correspondientes planes operativos indicativos y anuales.

Un aspecto muy interesante de la legislación boliviana es que en las normas se describen los diversos documentos resultantes de la planificación y, sobre todo, se distingue entre plan operativo anual y plan operativo indicativo.

Lo que en la Legislación se entiende por plan es un documento sistemático y analítico donde se expresan los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, metas y cursos de acción que el país elige para el logro del desarrollo económico-social durante un periodo de tiempo determinado. Programa es el conjunto ordenado de proyectos de desarrollo económico y social de acuerdo con la etapa en que se encuentre y su distribución sectorial, institucional, espacial y temporal. Proyecto es una unidad de actividad de cualquier naturaleza, que requiere para su realización el uso de recursos limitados con el propósito de obtener en el futuro beneficios económicos o sociales superiores a los que se obtienen con el uso actual de dichos recursos.

Plan operativo anual es un documento sistemático y analítico referido al corto plazo donde, dentro del marco de los planes a mediano y largo plazo, se establecen las bases para la acción económica, se definen las metas del sector público, se orienta la acción de los sectores no gubernamentales, se distribuye la ejecución sectorial, institucional, espacial y temporal de programas y proyectos y se identifican los recursos humanos, materiales y financieros a utilizar. Por su parte, el plan operativo indicativo anual expresa la distribución anual preliminar de los programas y proyectos dentro del período comprendido en un plan a mediano o largo plazo. El plan operativo de un año en particular especifica las acciones económicas a cumplir en el año correspondiente teniendo en cuenta los resultados de la operación de planes y programas en años anteriores. Comprende los presupuestos económico, monetario-financiero, de comercio exterior y del sector público,

la distribución sectorial, institucional, espacial y temporal de programas y proyectos y los recursos humanos, materiales y financieros a utilizar.

De particular interés parece también el proceso descrito en la normativa de *Venezuela*, al que se volverá más adelante, cuando se analicen los mecanismos de aprobación. En el proyecto de ley se ha previsto que el Ejecutivo elabore una serie de líneas generales, destinadas a orientar el Plan de la Nación.

Este proyecto de líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social debe ser presentado por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación al Consejo Nacional de Planificación, para que éste emita su opinión dentro de los dos meses siguientes. Si no manifestara su opinión en el plazo indicado, se entenderá que no tiene objeciones y el Jefe de CORDIPLAN podrá someterlo al Presidente de la República para su consideración y aprobación en Consejo de Ministros.

Una vez recibida la aprobación del Ejecutivo, el proyecto deberá ser aprobado por las Cámaras.

Sobre la base de estas decisiones, de naturaleza eminentemente política, se pone en marcha el proceso administrativo de planificación. Este comienza en la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que se encarga de elaborar el proyecto de plan nacional; una vez que el Consejo Nacional de Planificación emite su opinión al respecto, es remitido al Presidente de la República para su consideración y aprobación en Consejo de Ministros.

A continuación, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, conjuntamente con los otros organismos del sistema, elaboran la propuesta del Plan Operativo Global Anual, que también es sometido al Presidente de la República para su consideración y aprobación en Consejo de Ministros.

Por último, interesa señalar que, al igual que en el caso de la legislación boliviana, el proyecto venezolano también define los tipos de planes resultantes del proceso.

El Plan de la Nación, elaborado a partir de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, es el documento de referencia que, en un marco temporal quinquenal, armoniza entre sí los objetivos, estrategias, políticas y programas de los otros planes contemplados en la ley, después de considerar la situación global en el momento de su formulación.

El Plan Operativo Global Anual es el programa de acción del Ejecutivo, en el que está contenido el conjunto de previsiones y acciones políticas,

sociales y económicas que desarrollará durante el año en cuestión, en el marco del Plan de la Nación y tomando en cuenta los elementos coyunturales.

Los planes institucionales, sectoriales e intersectoriales, a largo, mediano y corto plazo son los referidos a las actividades de instituciones y de uno o varios sectores, respectivamente, con la finalidad de alcanzar los objetivos específicos de cada uno y ateniéndose a las líneas generales establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Por otra parte, también se ha previsto la elaboración de planes de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, de ordenamiento del territorio y de áreas bajo régimen de administración especial, así como de desarrollo y ordenamiento urbano, todos ellos de conformidad con las líneas generales del plan.

Además, sobre la base del Plan de la Nación y del Plan de Ordenamiento del Territorio, cada entidad federal definida por el ejecutivo nacional con vistas a la planificación, debe elaborar un plan de desarrollo a su nivel, en el que se especifiquen las estrategias, políticas y proyectos previstos para el quinquenio, tomando en cuenta las necesidades particulares de cada entidad o región.

Por último, en cada entidad federal se preparará un plan operativo anual que exprese la acción de Gobierno y establezca el conjunto de previsiones y acciones políticas, sociales y económicas que se ejecutarán durante el año, en el marco del plan de desarrollo de la entidad federal y de los lineamientos establecidos por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

El caso de *Costa Rica* también resulta interesante; si bien en su normativa el proceso no es especificado explícitamente, mediante el llamado “proceso de dirección y participación integral” se ha previsto una serie de fases en la elaboración del plan con el fin de integrar los niveles regional y sectorial.<sup>87</sup>

En este país, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el programa oficial de Gobierno, es decir, la formulación más amplia e integral de las metas de desarrollo propuestas para el país; de ahí que comprenda el diseño de una política socioeconómica global, así como también de las políticas sectoriales, regionales e institucionales.

Para ello, el proceso de elaboración del plan comprende cuatro fases: primero, la de Dirección y Planificación Global, basada en el programa de gobierno, en la cual se establecen los planteamientos más generales que

regirán el resto del proceso, incluidos los lineamientos y estrategias de política sectorial y regional. Dichos lineamientos y estrategias deben ser plasmados por el MIDEPLAN en el Plan Nacional, teniendo en cuenta las definiciones de política adoptadas por el Presidente de la República, el Consejo de Gobierno y los Ministros del área económica, al igual que las recomendaciones provenientes de las regiones y de los sectores.

El segundo nivel es el de planificación regional, que en Costa Rica debe comprender el enfoque sectorial, por las siguientes razones: i) la región reproduce los problemas nacionales en un ámbito territorial más reducido; ii) es más factible organizar y lograr una verdadera y activa participación popular en la planificación a nivel de regiones que de sectores; iii) sólo así es posible contrarrestar el persistente predominio de los sectores sobre las regiones, pues la planificación en estas últimas estará determinada por la política global que establece el mismo Presidente de la República. Esta fase es llevada a cabo por el subsistema de planificación regional y debe especificar en qué forma el desarrollo económico y social que se procura lograr para la Nación va a materializarse en forma armónica desde el punto de vista espacial; en otras palabras, el objetivo de esta fase es aportar los criterios básicos para que las instancias políticas y la sociedad adopten decisiones conducentes a un desarrollo nacional más equitativo y armónico.

Por último viene la fase sectorial, a cargo del subsistema correspondiente, en la cual se deben proponer directrices y estrategias para la elaboración de políticas y planes sectoriales, prestar asesoramiento y controlar y evaluar la labor de los sectores a nivel de programas y proyectos para la ejecución de dichos planes.

El procedimiento seguido en *Cuba* resulta siempre interesante por sus diferencias con respecto a los concebidos para las economías mixtas.<sup>88</sup> En su caso, tanto en la planificación anual como en la quinquenal existen dos etapas claramente diferenciadas: la elaboración y emisión de las cifras de control y la elaboración y propuesta de cifras directivas. En sentido figurado, estas etapas corresponden al paso del Plan desde la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) a los organismos de base y a su vuelta a JUCEPLAN para ser compatibilizado con los resultados del año precedente y su posterior presentación al Consejo de Ministros y a la Asamblea Nacional para su aprobación definitiva. Cabe señalar, sin embargo, que el trabajo de las instancias planificadoras se centra en el plan anual.

La elaboración del plan anual se inicia con la realización de una serie de trabajos destinados a producir tres tipos de documentos básicos: i) las indicaciones metodológicas para las diversas secciones del plan; ii) el

calendario y los procedimientos, en el que se detallan las tareas, con sus respectivos contenidos, organismos responsables y cronograma, para cada uno de los niveles de planificación; y iii) el sistema de indicadores básicos, que permite evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de la política económica que orienta el plan.

En marzo de cada año, JUCEPLAN elabora y emite las cifras de control. Se trata de una selección de indicadores directivos sobre producción y servicios globales y algunos rubros seleccionados, como abastecimiento y volumen de inversión global, entre otros. Los organismos de la administración central y las instancias locales del poder popular evalúan las cifras de control y compatibilizan las estimaciones de las diversas entidades inversionistas. Luego desagregan las cifras de control recibidas de las empresas, unidades presupuestadas y delegaciones territoriales.

En la base, o sea, en las empresas y unidades presupuestadas, con las cifras de control y de acuerdo con los criterios cualitativos, se inicia el proceso de elaboración de propuestas de cifras directivas, con participación de los trabajadores; esta etapa finaliza en junio.

Durante julio, los organismos de la administración central y los órganos del poder popular analizan las propuestas de las empresas y elaboran la propuesta consolidada de cifras directivas. Los órganos locales de poder popular, con los organismos de la administración central, deben conciliar el plan de inversiones para las provincias y otros aspectos del plan de las empresas subordinadas.

Posteriormente, JUCEPLAN recibe las propuestas de los organismos de la administración central y del poder popular, las analiza y compatibiliza con la información existente sobre el grado de cumplimiento del plan del año anterior y sobre el comportamiento de las variables externas. Se procede luego a una deliberación final, en la que participan los ministros, los delegados de los órganos de poder popular provincial y los dirigentes máximos del partido comunista. Luego, con las cifras directivas ya aprobadas, el plan anual es sometido a la consideración del Consejo de Ministros y de la Asamblea Nacional.

La elaboración de planes quinquenales está estrechamente vinculada a los congresos del partido comunista, realizados cada cinco años, durante los cuales se definen, a grandes rasgos, los contenidos del plan. Esto incluye la formulación de directivas bastante precisas acerca de algunos aspectos globales, como la elevación del nivel de vida de la población y las decisiones sobre el proceso de inversión.

Por último, en la planificación a largo plazo el esfuerzo se centra en el diseño de una estrategia de desarrollo. Por una parte, se trata de definir los objetivos político-económicos y sociales; por la otra, de determinar la fórmula más viable para materializarlos, lo que incluye el programa de acción y también las transformaciones que es necesario introducir en la base técnico-material, la estructura de la producción y las relaciones económicas y sociales.

### **3. Participación del sector privado en la elaboración del plan**

En algunas de las legislaciones latinoamericanas se presta particular atención a la participación del sector privado en el procedimiento de elaboración del plan.

Al aludir anteriormente al tema de la participación se había señalado que en la mayoría de los países se han establecido órganos que permiten al sector privado participar en los sistemas nacionales de planificación y se han institucionalizado foros de consulta popular. No obstante, el papel asignado a la participación varía mucho de un país a otro; en algunos, el órgano colegiado de decisión es de carácter participativo, como por ejemplo en Ecuador, en tanto que en otros es meramente consultivo, como ocurre en Honduras.

*Colombia* es uno de los casos más interesantes, ya que su legislación especifica claramente el papel de estos órganos en el proceso de planificación. En efecto, el Capítulo III de la Ley 38 de 1981 Colombia contiene una normativa sobre el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan, que se caracteriza por establecer formas para concertar todas las decisiones que éste involucra antes de someterlo a la consideración del Congreso Nacional.

Sin embargo, como resultado de la nueva normativa del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y después de haberse suspendido la vigencia de la Reforma Constitucional de 1979, dicho procedimiento ya no es obligatorio; ahora es “de competencia del Departamento Nacional de Planeación establecer autónomamente la manera de adelantar las acciones de formulación y elaboración de planes y programas. Igual capacidad se ha otorgado a dicho Departamento en relación con las políticas, estrategias, programas y proyectos que debe aprobar el CONPES”.<sup>89</sup>

De todas maneras, interesa describir brevemente el procedimiento establecido en 1981. Este comienza, al igual que en el caso boliviano, con

una especie de subfase de naturaleza política en la que el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), asesorados por los ministros y el Consejo de Ministros, señalan las pautas y criterios sobre cuya base el DNP comenzará a dirigir las actividades de planificación. De acuerdo con estas orientaciones, los organismos sectoriales y regionales preparan sus informes y análisis, el Ministerio de Hacienda informa sobre las restricciones globales, fiscales y financieras pertinentes y la Comisión de Análisis Económico y Concertación efectúa un examen general de la situación, de las perspectivas y de las metas.

Con todos estos antecedentes, el DNP elabora y somete a la consideración del CONPES el “Documento general de conciliación de la política económica y de los objetivos del desarrollo”, con lo cual concluye la subfase política.

Una vez aprobado dicho documento por el Presidente de la República y el CONPES, los respectivos ministerios y el DNP proceden a elaborar los planes y políticas sectoriales a partir de estudios específicos que, para cada caso y como guías generales, aprueba el CONPES. También deben preparar planes indicativos por ramas industriales o de actividad económica, en armonía con los respectivos planes sectoriales y en forma concertada, mediante comités sectoriales.

Cumplida la etapa de consulta en las comisiones de concertación, los planes y políticas sectoriales son estudiados por el CONPES, a fin de conciliarlos con la política económica fiscal y financiera. Para que puedan ser incluidos en el proyecto de ley es necesario volver a informar a la Comisión de Análisis Económico y Concertación.

El propósito de la ley es lograr una concertación de tipo multilateral, que integre los puntos de vista de todos los sectores o representantes de las fuerzas económicas y sociales y permita la participación de cada uno de los interlocutores en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Según lo explica Nieto Tafur, puesto que la Comisión de Análisis Económico y Concertación no es otra cosa que el equipo económico gubernamental trabajando en forma coordinada con el sector privado, no cabe la menor duda de que así se asegura la articulación y armonización entre los sectores público y privado.

La ley prevé que el trabajo de esta Comisión, que podría calificarse como de concertación horizontal, sea complementado mediante la acción de las comisiones de concertación que, en términos análogos, se describiría como de concertación vertical; estas comisiones, cuyo enfoque es eminentemente sectorial, se constituyen para encargarse del estudio y la

evaluación de los planes y políticas por sector preparados en cada Ministerio. También es de su competencia sugerir los cambios que requieran los planes y programas sectoriales y los planes indicativos elaborados bajo la responsabilidad de los ministerios, a fin de que el resultado final de los mismos responda a necesidades reales y que lo que se introduzca finalmente en el plan sea lo más adecuado y viable.<sup>90</sup>

En otros países, el concepto de participación en la planificación se ha vinculado al de democracia participativa. Un ejemplo en este sentido es el de *Costa Rica*, donde se ha señalado que uno de los objetivos de esta forma de planificación es “la participación de los niveles y ámbitos de decisión superior formal y jerarquizada, con las bases mismas de la sociedad, de manera que la planificación sea el resultado de un proceso de dos vías, de arriba hacia abajo y a la inversa, con lo cual los funcionarios políticos y los técnicos dan a conocer a las comunidades organizadas sus planteamientos, pero también escuchan los de éstas...”<sup>91</sup>

Otra forma de participación es mediante los foros de consulta popular; al respecto, cabe referirse al caso de *México*. Para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Gobierno de la República inició formalmente los trabajos de integración del plan en febrero de 1983 y convocó a la sociedad a participar en los foros de consulta popular.

En estos foros, amplios grupos de la población tuvieron oportunidad de manifestar sus inquietudes y propuestas. En el Plan se registran las principales conclusiones de la consulta popular y se las incorpora a las políticas adoptadas. Esto no significa que el Plan acoja todas y cada una de las opiniones vertidas recogidas en los diversos foros, sino fundamentalmente aquéllas que hayan alcanzado un grado de consenso significativo y que sean compatibles con el marco de posibilidades y restricciones existente. Se ha previsto que los foros constituyan una instancia permanente de participación social en la planeación y que continúen su actividad para apoyar la evaluación y actualización del Plan mediante programas anuales.<sup>92</sup>

El concepto de planificación democrática, acuñado por México para denominar su sistema, también ha sido recogido por Venezuela en su proyecto de ley sobre planificación; en la Exposición de Motivos de éste se señala que “En esta época se trata de entender que sólo una estrategia común, apta para ser compartida por el nuevo país que está emergiendo, es capaz de permitir la indispensable articulación de fuerzas políticas y sociales favorables a una transformación profunda, democrática y eficiente de Venezuela”.

#### **4. Integración del nivel regional en la planificación**

##### **a) *El funcionamiento de los sistemas de planificación regional***

El nivel regional de planificación tiene importancia suficiente como para merecer un tratamiento aparte dentro del estudio del proceso de planificación. Al respecto, es de interés analizar los siguientes tres puntos.

En primer término, es necesario determinar si para la legislación latinoamericana la región representa solamente un espacio para la planificación o es también un sujeto planificador. Naturalmente, la respuesta a esta cuestión dependerá de la naturaleza del sistema de planificación regional, es decir, si tiene identidad propia o es una mera extensión regional del sistema de planificación estatal. Un segundo punto, derivado del anterior, se plantea al tratar de delinear las relaciones entre el sistema de planificación nacional y el regional, así como el campo de acción de cada uno. Por último, se debe hacer referencia a las particularidades del proceso de adopción de decisiones en la planificación regional, que serán determinadas por las respuestas a las dos primeras cuestiones.

##### **b) *La región como sujeto planificador y como espacio de planificación***

Este tema ha sido recientemente abordado por S. Boisier (Boisier, 1987), quien estima que el sujeto planificador fue y es el Estado central y que la región es el objeto, “precisamente considerada como artefacto a merced del sujeto y perfectamente incapaz en el sentido jurídico, social y político porque, como es lógico, no se conceden ni se reconocen potestades ni capacidades a los objetos”. Lógicamente, este tipo de situación es resultado de la falta de una auténtica descentralización del poder estatal, que requiere, como ya se sabe, que se reconozcan competencias propias a entidades ajenas al Estado. El autor añade que para que la región se convierta en sujeto es preciso que sea considerada como un ente público dotado de competencia en materia de planificación regional.

Por lo tanto, si el sistema de planificación regional no está sustentado en una concepción de la región como organización política territorial autónoma, dotada de personalidad jurídica de derecho público, no será más que la extensión a nivel regional del sistema de planificación estatal. Sólo si se dan tales condiciones es posible hablar de un auténtico sistema de planificación regional.

Las iniciativas de descentralización que actualmente se están poniendo en práctica comienzan a considerar a la región como un ente público y, por lo tanto, dotada de facultades para planificar. No obstante, ésta no es todavía la regla general, como lo demuestran algunos ejemplos.

Si se excluye a los países con estructura federal que, por lo menos en el plano estrictamente jurídico, obviamente han descentralizado el sistema de planificación, es posible analizar tres casos de países unitarios descentralizados por regiones: Bolivia, Perú y Colombia.

En *Bolivia*, a pesar de que la *Ley sobre Corporaciones Regionales de Desarrollo* no es tan reciente (data de 1978), la Legislación las concibe como sujetos de la planificación; así, en el Artículo 2 son definidas como entidades públicas descentralizadas, con personalidad jurídica, autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera, patrimonio propio y duración indefinida. Ello implica que las Corporaciones en cuestión están capacitadas para desempeñar funciones de planificación regional y, de hecho, en el Artículo 4 se señala que el objetivo general de las mismas es promover el desarrollo económico y social de la región, mediante el planeamiento nacional, la realización de estudios, la elaboración de proyectos de acuerdo con los objetivos nacionales y la ejecución e implementación de los mismos, conforme lo establecen sus funciones y atribuciones.

Si bien una regulación de este tipo no concibe precisamente a la región como un ente público territorial, admite su existencia como un ente con personalidad jurídica y plena capacidad para planificar.

En *Perú* la situación es aún más clara; como se recordará, la Constitución establecía que las regiones eran entes públicos distintos del Estado, con órganos ejecutivo y parlamentario propios. Es evidente, por lo tanto, que se cumplen los requisitos jurídicos para que las regiones puedan ser sujetos planificadores. Sin embargo, en la práctica, es sabido que el funcionamiento de la regionalización peruana todavía es objeto de serias críticas.

El caso de *Colombia* es significativo y aclaratorio, pues combina las concepciones de la región como sujeto planificador y como espacio de planificación. En efecto, como ya se mencionó, en ese país la región jamás fue definida como una nueva entidad o persona jurídica de derecho público, por lo que su organización administrativa no es más que una prolongación de la nacional. Así, las regiones son un espacio para la planificación y no un ente planificador.

Sin embargo, la independencia de las regiones de planificación dio origen en Colombia a un ente planificador regional, aunque con

competencias muy limitadas: las Corporaciones Autónomas Regionales, categoría especial de institución pública descentralizada por servicios, concebidas por la Constitución con plenas facultades legales para desempeñar funciones en el campo de la planeación económica y social a nivel regional. Resulta así que en Colombia coexisten ahora ambos sistemas de planificación: uno autónomo, las Corporaciones –aunque bajo la tutela del Departamento Nacional de Planeación– y otro objeto de la planificación estatal, las regiones de planificación.

En los demás países, lo normal es que el sistema de planificación regional sea una extensión del estatal; aunque se establezcan órganos planificadores propios a nivel de cada región, no se les dota de una auténtica capacidad de decisión, sino que quedan sometidos a las resoluciones nacionales sobre la planificación regional.

Distinto es el caso de la planificación en las entidades territoriales menores, como los departamentos o municipios; éstos, por haber sido tradicionalmente concebidos como entes públicos con personalidad jurídica, no comparten la problemática de las regiones. En América Latina, la descentralización regional todavía está dando sus primeros pasos.

**c) *Las relaciones entre los sistemas de planificación nacional y regional***

De la situación recién descrita es fácil concluir que entre los sistemas de planificación nacional y regional las relaciones que existen son prácticamente de subordinación. Sin embargo, este punto merece un análisis más detenido.

Efectivamente, tal como se ha visto, los sistemas de planificación regional pueden constituir una prolongación del nacional o bien ser autónomos. Es importante precisar esta idea porque un Estado descentralizado no es sino la suma de sus regiones, por lo menos en términos territoriales; luego, aunque pueden existir modalidades de planificación regional independientes del Estado, resulta imposible concebir algún tipo de planificación nacional que no tenga en cuenta las regiones. Dentro de cada región, por lo tanto, habrá que considerar, como mínimo, dos tipos de actividades de planificación: las relacionadas con el ámbito nacional y las a nivel regional, aunque a veces estas últimas no sean más que la proyección del plan nacional a la región.

Esto hace aparecer un cuadro de relaciones relativamente complicado, que se procurará explicar a partir de algunas experiencias nacionales concretas.

Volviendo al caso de *Bolivia*, considerado como ejemplo de planificación regional a cargo de un ente público dotado de personalidad jurídica y autonomía de gestión. La Ley de Corporaciones Regionales de Desarrollo las concibe con dos finalidades: como entidades competentes para realizar actividades propias de planificación regional, pero también como prolongaciones regionales del sistema de planificación nacional, atribuyéndoles facultades en ambos sentidos. Su naturaleza, por lo tanto, está determinada por sus funciones en estos dos planos. Esto, además, es corroborado por la propia ley que, por una parte, considera a las Corporaciones como entes públicos autónomos, pero por la otra, dedica el Capítulo II, “De la coordinación global, sectorial y regional”, a establecer sobre ellas una especie de relación de tutela ejercida por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación; ello implica que no existe una real descentralización de la función planificadora, pues la Corporación no goza de un ámbito de materias propias sobre las que ejercitar esta capacidad en forma exclusiva, independientemente de los órganos del sistema nacional.

Las atribuciones de la Corporación se refieren a tres categorías de planes: el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Regional y “sus propios planes y proyectos”, con una diferencia expresa entre estos últimos y el Plan Regional. En concreto, respecto del Plan Nacional, le corresponde formular y proponer los objetivos, estrategias y políticas de desarrollo de la región; una vez formulado el Plan Nacional, debe elaborar el Plan de Desarrollo Regional, enmarcado en el anterior. Hasta esta etapa, la Corporación funciona como una especie de extensión regional del sistema nacional de planeamiento.

No obstante, hay que tener en cuenta que la Corporación también puede formular sus propios planes y proyectos y, además, que su participación en el sistema nacional no se plantea directamente en términos de una relación jerárquica. Al respecto, en el Artículo 8 de la Ley se establece que el sistema en su conjunto funcionará de manera concertada, lo que implicaría no sólo la facultad de participar en el sistema, sino de llegar a acuerdos en materia de planificación.

La relación de dependencia es mucho más manifiesta cuando la región es concebida simplemente como una división administrativa y no se crea ninguna entidad con personalidad jurídica y competencia regional. En *Costa Rica*, por ejemplo, donde se acaba de reformar el Subsistema de Dirección y Planificación Regional, se señala expresamente en el Artículo 1 que éste es parte integrante del sistema nacional de planificación y, aunque se prevé la existencia de planes regionales y la intervención del subsistema en la

formulación de los planes nacionales, no se establece ninguna instancia planificadora propia de la región. Lo mismo ocurre en el caso de *Chile*, a pesar de la reciente promulgación de una ley sobre planificación regional.

En conclusión, la ausencia de autoridades propiamente regionales, independientes del poder central, determina que la planificación regional no sea más que una extensión de la nacional y, por lo tanto, que el sistema sea de jerarquización vertical.

La situación es muy diferente en los países federales, cuyos estados gozan de autonomía política y administrativa frente al gobierno central, que está por lo tanto comprometido a concertar los objetivos de la planificación con todos los miembros de la federación. Por ejemplo, en el caso de *Argentina*, se ha establecido el Consejo Federal de Inversiones con la finalidad de concertar a nivel nacional los objetivos de planificación de las provincias.

Con sistemas de este tipo pareciera innecesario incluir órganos de carácter político o de dirección en los sistemas regionales de planificación; sin embargo, casi todos ellos cuentan con alguno. Luego, cabe replantearse esta cuestión con un breve repaso del proceso de adopción de decisiones en la planificación regional.

#### d) *El proceso de adopción de decisiones en la planificación regional*

En América Latina resulta paradójico que si bien la Legislación no revela una preocupación excesiva por concebir las regiones como sujetos planificadores, sí demuestra una tendencia muy generalizada a democratizar la planificación a nivel regional abriéndola a los más diversos cauces de participación.

No cabe duda de que los niveles más descentralizados son también los más propicios para hacer participar a la sociedad civil en el proyecto político nacional. Como ha señalado recientemente R.P. Guimaraes, “hay por supuesto que huir de los esquemas rígidos de formulación y ejecución de políticas y, partiendo del hecho de que la planificación excesivamente descentralizada es incompatible con la participación de amplios sectores sociales, enfatizar la capacidad de negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico” (Guimaraes, 1989). Pero resulta paradójico que se abran cauces de participación en la adopción de decisiones cuando en realidad poco hay que decidir en un sistema de planificación jerarquizado verticalmente, en el que las regiones no están, ni jurídica ni políticamente, al mismo nivel que el Estado.

En efecto, la diferencia entre los sistemas de planificación regionales y los nacionales es que en el caso de los primeros la legislación no separa el órgano de dirección política del de participación, lo que da origen a una especie de entidad mixta, integrada por los poderes públicos y representantes de la sociedad civil, a la que en principio corresponde dirigir el sistema de planificación regional. Esta es la situación en los casos de Bolivia y Costa Rica y, en cierta medida, aunque con algunas diferencias, de Perú y Chile.

En *Bolivia*, por ejemplo, el Directorio de la Corporación Regional de Desarrollo representa el nivel superior de decisión en materia de planificación regional y es, simultáneamente, un órgano de participación y el encargado de aprobar las estrategias, planes y programas de desarrollo. Algo parecido ocurre en *Costa Rica*, a partir de la publicación del nuevo decreto que regula el subsistema de planificación regional, pues se ha ampliado considerablemente la capacidad de decisión de los Consejos Regionales de Desarrollo, creados como órganos de participación. En efecto, aunque en el Artículo 6 se les define como órganos asesores, una vez que la Asamblea del Consejo ha seleccionado los proyectos prioritarios de cada sector y los ha puesto en conocimiento del Ministro correspondiente, éste tiene que responder por escrito a la propuesta y en caso de no acogerla total o parcialmente, deberá fundamentar en forma expresa su dictamen. Este procedimiento pone en evidencia que el Consejo goza de gran capacidad de decisión.<sup>93</sup>

En *Perú* la situación es mucho más específica, puesto que, de acuerdo con la Constitución, es la Asamblea General –órgano parlamentario, pero no participativo– la que aprueba los planes regionales. En este caso, el poder de decisión de este órgano es manifiesto.

Por último, con respecto a *Chile* cabe señalar que allí se ha optado por un sistema intermedio entre aquéllos en que el órgano de participación está dotado de capacidad de decisión y aquellos en que sólo es una entidad consultiva. Efectivamente, en el sistema chileno de planificación existen dos órganos de coordinación política: la Intendencia y el COREDE; al titular de la primera le corresponde la función directiva y al segundo, que es un órgano de participación, el papel de asesor. No obstante, la enumeración de funciones del COREDE podría hacer pensar que se trata de un órgano de decisión, puesto que el Intendente requiere de su acuerdo para aprobar el plan regional. Sin embargo, dado que carece de facultades para controlar la decisión que se emita, tal como se vio al estudiar sus funciones, no cabe seguir considerándolo un órgano de dirección política.

En los demás países analizados, la cuestión es aún más simple: los órganos de participación son exclusivamente de asesoramiento y su finalidad no es procurar el consenso entre el Estado y las regiones y tampoco entre los poderes públicos y la sociedad civil, en torno de la planificación regional.

## C. LA APROBACION DEL PLAN

### 1. Introducción: la intervención de los órganos parlamentarios en la planificación

Una cuestión siempre controvertida es si corresponde al Ejecutivo o al Parlamento aprobar los planes. Se ha argumentado que un plan es un programa de Gobierno, por lo que es éste quien debe elaborarlo y aprobarlo, sea como instrumento interno de racionalización de su propia política, o bien –lo que es más frecuente– como documento que se da a la publicidad con la intención de ganarse el respaldo de la opinión pública (Garrido Falla, 1975, p. 40). En realidad, en la mayoría de los países en los que existe oficialmente un programa de desarrollo, éste es aprobado por el Gobierno, aunque en ocasiones el órgano parlamentario tenga algún tipo de injerencia al respecto. Sin embargo, hay casos en que le corresponde aprobar el plan mediante una ley.

Martín Retortillo, en un trabajo clásico, enumeró las posibles razones para que el plan deba ser aprobado por ley.<sup>94</sup>

La primera es que exista un texto constitucional que así lo disponga mediante una reserva expresa de ley. Cualquier otro tipo de competencia que la constitución atribuya al órgano parlamentario no obliga a que el plan tenga que ser aprobado en forma de ley. Sin embargo, las razones constitucionales no son sino de carácter inmediato, por lo que se debe buscar causales mediatas de naturaleza técnica o política que justifiquen la reserva constitucional.

En segundo lugar, por lo tanto, habría que indagar en el ámbito de la técnica legislativa, donde aparecen dos argumentos: primero, que el plan puede contener disposiciones que afecten la situación jurídica de los individuos o bien que su cumplimiento requiera la promulgación de una normativa que derogue el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, este razonamiento es discutible, puesto que medidas de este tipo pueden estar contempladas en otros proyectos de ley independientes que el Gobierno envíe al Parlamento con el objeto de poner el plan en práctica. Esta finalidad

justifica su presentación y si las Cámaras políticas comparten la filosofía que inspira el plan, tales proyectos serán aprobados.

No obstante, cuando el plan es sancionado por el Parlamento en forma de ley es posible incluir en él medidas garantizadas mediante una reserva constitucional, siempre que dicha reserva no conlleve ninguna otra exigencia especial (como por ejemplo reserva de ley orgánica). Por el contrario, si el Gobierno opta por no incluir este tipo de medidas en la ley del plan y prefiere presentarlas posteriormente como proyectos de ley independientes, no existirá garantía jurídica alguna de que sean aprobados; lo que sí existirá es una sólida garantía política.

Otra razón, vinculada a la anterior, cae en el ámbito de la técnica presupuestaria. El argumento es aún menos concluyente que el recién expuesto, pues los principios presupuestarios exigen que los programas de inversión contenidos en un plan sean incluidos entre las autorizaciones presupuestarias, ya que la ley de presupuesto no puede ser sustituida por la ley del plan. De nuevo, sólo se contará con la garantía política de que los parlamentarios que aprobaron el plan también sancionarán los programas de inversión contenidos en él cuando deban votar la ley de presupuesto. Mucho más eficaz sería que la Constitución estableciera expresamente la obligación de incluir los programas de inversión en los presupuestos, no para garantizar el voto parlamentario, sino para que el Gobierno cumpla su programa de inversiones, que puede haber sido elaborado solamente con el fin de conciliar intereses políticos.

Por último, existen razones de índole política; en este sentido se dice que si la planificación ha de ser democrática, lo será en la medida en que la decisión final al respecto la adopte el Parlamento. Pese a su indudable importancia, también puede prescindirse de este argumento, puesto que la aprobación parlamentaria sólo involucra opciones muy generales y tiende incluso a ser simbólica, ya que resultaría imposible que el Parlamento ahondara en los contenidos. Por otra parte, el razonamiento es plenamente válido cuando se trata de defender la democracia representativa en el ámbito de la planificación, pero pierde relevancia cuando lo que se pretende proteger es la democracia participativa. No obstante, en este estudio se considera que en este punto radica la problemática al respecto.

a) *La aprobación del plan por ley. Análisis de casos seleccionados*

La legislación de *Colombia* constituye un buen ejemplo de aquéllas en que se establece que la aprobación de los planes debe hacerse por ley. La

Constitución, en el Artículo 80, dispone que “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social presentado por el Gobierno y aprobado por el Congreso, que comprenderá una parte general en la cual se señalarán los propósitos nacionales y las metas y prioridades de la acción del Estado de acuerdo con el Artículo 32, las inversiones para impulsar el desarrollo regional y la participación que se dará a los diversos sectores de la sociedad y de la economía; y una parte programática que determinará los recursos, medios y sistemas para su ejecución”. “La ley del plan tendrá supremacía sobre todas las que se expidan para asegurar su cumplimiento.” De esta manera, es evidente que no solamente se sanciona la intervención del Congreso en la planificación, sino que también se establece que los planes deben ser aprobados bajo la forma de ley.

Además, la legislación colombiana otorga a la ley del plan una categoría jurídica especial al precisar que tendrá supremacía sobre las que se expidan para asegurar su cumplimiento. Esto significa que el Ejecutivo podría utilizar el proyecto de ley del plan para introducir disposiciones que incidan sobre la situación de los individuos o el ordenamiento jurídico vigente, sin perjuicio de la existencia de una ley posterior que desarrolle cada aspecto en términos concretos.

En Colombia, la intervención del Congreso en el Plan data de 1945, cuando se estableció, mediante una reforma constitucional, que era deber de éste formular planes y programas que sirvieran de marco a las decisiones relacionadas con la inversión pública, así como a las medidas orientadas a promover el desarrollo. Sin embargo, el procedimiento que rige en la actualidad fue reglamentado en 1968, en torno de la idea central de que el Congreso no solamente apruebe los planes, sino que pueda controlarlos mediante una comisión especial creada con este propósito.<sup>95</sup>

Las razones mediatas de la existencia de este procedimiento en Colombia son más bien de política que de auténtica técnica legislativa. En este sentido, se ha dicho que “no es fácil que el Ejecutivo mantenga ciertas políticas si éstas no cuentan con un apoyo del Congreso que equilibre las fuerzas muchas veces egoístas de gremios, sindicatos, prensa, aún del propio Gobierno y que se presenta con más fuerza a medida que se sucede el período presidencial”. “Obviamente para tener un plan que sea ley se requiere de un Congreso con voluntad política para aproximarse al tema y con capacidad para profundizar en los temas que están dirigiendo nuestro desarrollo económico y social.” Sin embargo, en Colombia el problema consiste en que “la voluntad política no ha sido suficiente”.<sup>96</sup>

En efecto, la intervención del Congreso en el plan debe realizarse por intermedio de una Comisión Permanente, encargada de debatir en primera instancia los proyectos de ley pertinentes, supervisa la ejecución del plan y la evolución de los resultados del gasto público. Pues bien, en 1986 M. Urrutia hizo notar que, en quince años, el Congreso no había logrado designar a los miembros de la Comisión, no obstante su importancia; por consiguiente, ésta nunca se había reunido. Así queda en evidencia la falta de interés por parte del Congreso en el procedimiento de planificación y en deliberar sobre las pautas generales de la política económica. El cuerpo parlamentario tiende a concentrarse en el debate de iniciativas legislativas específicas en materia de economía, así como en el examen de casos concretos de ineficiencia administrativa o mal manejo de fondos públicos en instituciones gubernamentales. El diseño de la política económica queda entonces en manos del poder ejecutivo.<sup>97</sup>

Pero esto no es todo, ya que la Constitución también prevé un procedimiento que permite que el Plan sea aprobado directamente por el ejecutivo, en caso de que el Congreso rehuse sancionarlo; esto demuestra que la preocupación constitucional no apuntaba a la conveniencia de que el Plan fuera aprobado por el Parlamento, sino al hecho mismo de que asumiera la forma de ley. En efecto, en el párrafo 2 del Artículo 80, después de detallar la composición de la Comisión Permanente del Plan, se establece que “Si el Plan no es aprobado por el Congreso en los cien días siguientes de sesiones ordinarias o extraordinarias a su presentación, el Gobierno podrá poner en vigencia los proyectos mediante decretos con fuerza de ley”.

Sin embargo, no ha sido éste el problema que se ha planteado en Colombia. Hasta la fecha, el Congreso no ha ejercido la función de aprobar los planes y programas de desarrollo económico y social y tampoco se ha dado la coyuntura que hiciera necesario adoptarlo mediante un decreto gubernamental con fuerza de ley. Así, cada administración presidencial ha definido internamente sus planes y programas como orientaciones centrales de su acción gubernamental. Recogiendo precisamente esta experiencia, en el Decreto Extraordinario 3152 de 1986 se contempla la posibilidad de que los organismos de planeación (DNP y CONPES) definan y aprueben las políticas, estrategias, programas y proyectos del gobierno nacional y que ellos mismos coordinen su ejecución, seguimiento y evaluación.

Sin embargo, esta última iniciativa, basada en un texto legal, no basta para derogar disposiciones contenidas en la Constitución. Por esta razón, al dar a conocer el Plan de Economía Social en agosto de 1987, el Presidente de la República anunció una reforma de los preceptos constitucionales

relacionados con la planificación y los presupuestos. Así, se señala que “El Congreso debe ser el más importante escenario de discusión de los planes y programas [...] y que existen además razones de orden técnico que hacen urgente que el Congreso debata y apruebe los planes y programas del Gobierno. En efecto, para racionalizar y planificar la economía, es indispensable sujetar las leyes anuales de presupuesto a planes y programas de inversión, definidos y con fuerza legal. De esta manera, el gasto público y, en particular la inversión, será consistente con los parámetros de previsión macroeconómica y social, tales como la política cambiaria, la fiscal, la monetaria y la de ingresos y salarios”.<sup>98</sup>

M.M. Cuéllar de Martínez, actual Jefe del DNP, al presentar al Congreso la Memoria del ejercicio 1986-1987 se refirió a los aspectos de la reforma que atañen a las relaciones entre el plan y el presupuesto. En este sentido, lo que se propone es una división de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social: “de una parte, el Gobierno señalaría los propósitos nacionales, las metas de la acción estatal y el programa macroeconómico para el logro de las políticas propuestas; de otra parte, correspondería al Congreso, a través de las respectivas comisiones permanentes, el análisis y aprobación de los planes sectoriales de inversión pública presentados por el Gobierno”.<sup>99</sup>

Luego, se sigue pensando en consagrar constitucionalmente la necesidad de que el Congreso intervenga en el proceso de planificación y de que el plan asuma la forma de ley, pero esta vez con la finalidad mucho más concreta de ajustar los presupuestos a los programas de inversión contenidos en el plan. Ello no significa que dichos programas, aun cuando tengan carácter legal, puedan ser ejecutados directamente, sin previa autorización presupuestaria. Sin embargo, así como en algunas constituciones se establece la obligatoriedad de incluir los intereses de la deuda pública en los presupuestos, sería importante hacer lo mismo en el caso de los programas de inversión comprendidos en el Plan.

*Brasil* es otro de los países en cuya constitución se dispone que es de competencia del Congreso aprobar los planes plurianuales de desarrollo.

La reglamentación al respecto está contenida en los Artículos 48 y 165 de la norma fundamental. En el segundo de éstos se indica que la ley en que se promulgue el plan plurianual deberá establecer, por regiones, las directrices, objetivos y metas de la Administración Pública Federal en relación con gastos de capital y programas de larga duración. Los planes y programas nacionales, regionales y sectoriales previstos en la Constitución deben ser elaborados en consonancia con el plan plurianual y examinados

por el Congreso Nacional. El procedimiento para la aprobación del proyecto de ley del plan y de las leyes presupuestarias es el mismo.

También en *Honduras* la Ley de Planificación de 1986 contempla un interesante sistema, basado en una distinción entre la parte normativa y la parte programática del plan, que evita que los objetivos cuantificables del plan tengan carácter de ley y, por ende, no puedan ser modificados. En el Artículo 4 de la Ley se indica que los planes del sector público tendrán una parte normativa y otra programática. En la primera se determinarán los problemas existentes y los recursos disponibles, se establecerán los propósitos nacionales y las metas del sector público y se precisará la participación de los diversos sectores económicos y sociales para el logro de tales objetivos. La parte programática incluirá los proyectos específicos, las fuentes de financiamiento y las metas cuantitativas que se habrán de alcanzar.

Ahora bien, sólo la primera parte del plan, es decir, la normativa, asumirá la forma de ley; además, tendrá supremacía sobre la parte programática y sobre otras leyes o reglamentos relacionadas con ella.

#### **b) *La aprobación por ley de los planes anuales***

En otro grupo de países se ha preferido que el órgano parlamentario no intervenga en la aprobación del plan nacional de desarrollo a largo plazo, sino en la de los planes anuales. Este es el caso, por ejemplo, de Panamá y también de Cuba, cuyos sistemas ofrecen la ventaja de referir el plan y el presupuesto al mismo período anual, lo que hace coincidir su aprobación.

En Panamá, en el Artículo 17 de la Ley de Planificación se señala que “El Plan Nacional de Desarrollo tendrá como término de referencia un período mínimo de seis años (6), se actualizará anualmente y será sometido a discusión en el seno del Congreso Nacional de Legislación antes de presentarlo a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos”. Por otra parte, en el Artículo 10.b se dispone que corresponde a la Dirección de Política Económica y Social “preparar planes anuales operativos, congruentes con los planes nacionales de desarrollo, que sirvan de base para la formulación de los presupuestos del sector público y la adopción de otras medidas de política económica y social”. Según el Artículo 18 de la Ley, dichos planes anuales deben ser aprobados por ley.

En *Cuba*, como ya se ha visto, la dimensión temporal de la planificación genera tres tipos de planes: el plan prospectivo o de largo plazo, que comprende diez o más años y se centra en los aspectos estratégicos, el plan

quinquenal o de mediano plazo y el plan anual o de corto plazo, acentuadamente tático y operativo. De éstos, el plan anual tiene carácter de ley y debe ser aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular. Además, sirve de base para elaborar la Ley de Presupuesto del Estado.

**c) *La aprobación del plan por el Ejecutivo***

Aunque también se dan casos de opciones intermedias, en otros países se ha preferido que el plan nacional de desarrollo no sea aprobado por un órgano parlamentario, decisión también avalada por importantes consideraciones. En efecto, el principio de legalidad financiera se refiere a los ingresos y gastos del Estado y no hay razón para incluir en el plan nada relacionado con ellos. Los tributos y los otros ingresos del Estado pueden ser recaudados porque existen leyes independientes que así lo disponen; por su parte, los gastos son objeto de la ley de presupuesto, con lo que se da cumplimiento al principio de legalidad financiera sin necesidad de incorporarlos en el plan. Además, los planes de desarrollo no suelen contener estimaciones precisas de ingresos y gastos; de hecho, éstos ni siquiera se mencionan, sobre todo si se trata de planes de mediano o largo plazo, que con frecuencia son la expresión más bien retórica de un conjunto de buenas intenciones (Garrido Falla, 1975, p. 51).

La intervención del Parlamento en la economía se ha justificado principalmente con razones vinculadas a la legislación social y tributaria. En estas esferas, el papel del Parlamento es fundamental, pues están en juego los derechos del individuo como hombre y como ciudadano. Sin embargo, cuando el Estado interviene en la producción de bienes y servicios pueden resultar afectados los derechos de sectores o colectividades y las decisiones que los involucran son mucho más difíciles de conciliar con un Parlamento representativo de los ciudadanos; es por ello que este nuevo papel del Estado, cuyo impacto político es considerable, escapa a la competencia de los parlamentos tradicionales (OCDE, 1966).

Razones como ésta han conducido, por ejemplo, a que en la legislación de Costa Rica se haya establecido que el Programa Nacional de Desarrollo constituye el programa oficial de gobierno y debe promulgarse mediante Decreto Ejecutivo; igualmente, en Perú la Constitución dispone que la aprobación de los planes nacionales de desarrollo corresponde al Presidente de la República. Los ejemplos son muchos, porque éste es el principio habitual en la región.

Sin embargo, dado que una interpretación en este sentido podría llevar a concebir la planificación como un acto arbitrario de Gobierno, para evitarlo se pueden utilizar dos mecanismos no excluyentes. Al primero ya se ha hecho referencia repetidas veces y consiste en prever una amplia participación en la elaboración del plan, de modo que intervengan instituciones de todo tipo y nivel de cada sector de la economía y de la sociedad. Si el consejo económico nacional al que se someten los programas cuenta con una participación lo suficientemente representativa, puede estar mejor calificado que el parlamento para analizarlos. En la medida en que los órganos de participación, cuyas funciones son, en general, de asesoramiento, puedan emitir una opinión definitiva, la actuación gubernamental no podrá ser arbitraria; sin embargo, esto dependerá mucho de la composición de los consejos. Al respecto, es preciso abordar el tema de la auténtica concertación en la planificación, que va más allá de la simple participación.

Al analizar la participación en planificación ya se ha visto que en la mayoría de los países existen órganos participativos, habitualmente consultivos o de asesoramiento; la democratización de la planificación será efectiva en la medida en que sus propuestas y aspiraciones sean tomadas en consideración. Lo mismo se aplica, por ejemplo, a los denominados foros de consulta popular.

En este sentido, García d'Acuña ha señalado que si bien la participación política puede ser un sistema idóneo para manejar el tema del poder y, en general, el de legislar, resulta insuficiente para asegurar la participación plena de los individuos en la gestación y materialización del proyecto nacional de desarrollo (García d'Acuña, 1982, p. 36).

Sin embargo, todo esto no implica que el Parlamento no deba intervenir de alguna manera en la planificación, aunque no sea por la vía de aprobar los planes bajo la forma de una ley, ya que ello tiene también la ventaja de permitirle ejercer cierto control sobre esta actividad del Gobierno, función que a menudo es más importante. Al respecto, como ya se había mencionado, existen opciones eclécticas.

d) *La participación del Parlamento en el control del plan*

En este estudio se considera fundamental que el Parlamento ejerza aunque sea un mínimo grado de control sobre el plan; este planteamiento obedece sobre todo a que si bien en la actualidad cabe poner en duda la eficacia de los parlamentos en sus tareas de supervisión gubernamental, las

otras alternativas no parecen contar aún con la suficiente garantía democrática. Cuestiones tan importantes como las estrategias y objetivos de la economía nacional no deberían quedar absolutamente fuera de la competencia parlamentaria, si bien ello no significa que sea preciso aprobar el plan por ley.

En este sentido, lo más pertinente sería que se permitiera al Parlamento ejercer lo que en forma creciente demuestra ser su auténtica función: el control. En efecto, como ya se ha señalado, de nada sirve dotar a un órgano de facultades para aprobar un plan, si después no se le permite controlar su ejecución. Este aspecto es especialmente importante en el ámbito de la planificación. Al referirse a los presupuestos se dijo que la función del Parlamento se había reducido simplemente a registrar decisiones políticas más que a aprobarlas, por lo que ahora era importante que concentrara sus esfuerzos en las labores de control; esta afirmación es mucho más válida aún en el caso de los planes de desarrollo.

Una crítica que se ha hecho a los planes es que son textos más bien retóricos, llenos de promesas favorables, por lo que evidentemente carece de sentido darles aprobación parlamentaria y categoría formal de ley; por otra parte, si contienen modelos económicos y material altamente técnico, resulta muy difícil someterlos a debate parlamentario. Esto corrobora la idea de que es preferible que el Parlamento se concentre en sus tareas de control. Además, constituye una de las razones por las que el papel del Parlamento en materia de planificación no puede ser desempeñado por los denominados mecanismos de participación, ya que éstos participan en la elaboración del plan, pero no en su control a nivel político.

A continuación se analizarán algunas legislaciones nacionales que contemplan la intervención parlamentaria en el control del plan, tales como las de México, Venezuela, Ecuador y, en cierto modo, Honduras.

En *México*, en el Artículo 5 de la ley de planeación se prevé que “El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan”. Más adelante, en el Artículo 6 se dispone que “El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la

Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior”.

Evidentemente, si bien el plan no es aprobado por el Parlamento, se permite que éste lo examine y emita su opinión, antecedente que será de suma relevancia para el Ejecutivo, puesto que le permitirá modificar el plan en alguna medida de acuerdo con la opinión parlamentaria sobre sus perspectivas a futuro. Este es el sentido de la intervención del Congreso mexicano en la planificación, tal como lo ratifican posteriormente los Artículos 6.3, 7 y 8 de la Ley.

El Artículo 6.3 se refiere al contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública, que deben ser presentadas de manera que el Congreso pueda verificar su conformidad con el plan; el Artículo 7 trata de las leyes de ingresos y de presupuestos de gasto, cuya congruencia con los programas anuales y con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo también debe ser controlada por las cámaras. El Artículo 8, por último, está dedicado a las intervenciones ante el Congreso de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos; éstos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión sobre la situación de sus respectivos ramos, informarán sobre el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional y que caen en sus correspondientes ámbitos de competencia, así como sobre los resultados de las acciones previstas.

El caso de *Venezuela* es igualmente interesante, aunque presenta diferencias sustanciales con respecto al de México.

La intervención del Congreso en la planificación venezolana fue consagrada a partir de la Enmienda Constitucional N° 2, de marzo de 1983, en la que se contempló una ley orgánica que regulara la presentación que el Ejecutivo debe hacer ante las Cámaras, en sesión conjunta, para exponer las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, a fin de que el parlamento la apruebe.<sup>100</sup> La ley orgánica prevista en la Enmienda Constitucional es el ya mencionado proyecto de ley sobre el sistema nacional de planificación y, a nuestro juicio, es en este punto donde se introducen las innovaciones más importantes.

Al respecto, en la exposición de motivos del proyecto de ley se argumenta que la participación del Poder Legislativo en el proceso de planificación complementa las actuaciones del Ejecutivo Nacional y que cada uno debe adoptar las decisiones que le competen. El Ejecutivo Nacional debe someter a las cámaras legislativas, para su aprobación, las

principales líneas generales que orientarán el plan de la Nación, pero también los diversos planes complementarios que pudieran ser generados por el sistema. Así, el proceso de planificación implica, desde sus comienzos, una coparticipación del Legislativo y del Ejecutivo: el Gobierno asume ante el Congreso la obligación de preparar el marco de referencia del plan y el aporte del Parlamento facilita las etapas ulteriores y sucesivas del proceso.

Las líneas generales que se aprueban son decisiones de naturaleza política y, según el Artículo 6 del proyecto de ley, comprenden básicamente los siguientes aspectos: i) las grandes opciones para el desarrollo nacional a largo plazo, sus potencialidades y limitaciones; ii) las orientaciones fundamentales en materia de política económica y social, tecnológica, de conservación y mejoramiento del medio ambiente, de localización espacial de la población y de sus actividades; iii) los objetivos generales y prioridades que guiarán la acción de Gobierno; iv) los recursos necesarios y las fuentes de financiamiento previstos para poner en práctica el plan de la Nación; v) los programas y proyectos más importantes que se emprenderán en el quinquenio; vi) los instrumentos legales o institucionales requeridos.

Es evidente que si las Cámaras aprueban un documento que contenga todos estos elementos, ya no será necesario que los planes sean de nuevo sancionados mediante una ley, puesto ya se cuenta con un compromiso político en el sentido de que el Ejecutivo elaborará las líneas generales al tenor de lo dispuesto en la ley orgánica, por una parte y, por la otra, de que el Legislativo aprobará los presupuestos (o cualquier otra ley) que, de acuerdo con dichas líneas, se propongan en los planes. Así, corresponden a la administración la iniciativa, elaboración, aprobación, ejecución y control de los planes, mientras que compete al Congreso actuar en momentos políticos claves: la elaboración del marco de referencia y la aprobación de los presupuestos. Por otra parte, la propia amplitud de las líneas generales hace completamente innecesaria la aprobación del plan por parte del Congreso, pues incluso en el Artículo 39 del proyecto se prevé que si transcurridos seis meses del acuerdo de las Cámaras sobre las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación, éste no hubiese sido aprobado, las primeras tendrán el mismo carácter obligatorio que el plan de la nación para los organismos públicos.

Con este mecanismo, la legislación venezolana está introduciendo en el sistema de planificación una importante fórmula de control parlamentario "previo", al abrir la posibilidad de rechazar el proyecto de líneas generales; en esto difiere del caso mexicano, en que los controles son posteriores.

Efectivamente, en el proyecto de ley orgánica sobre planificación se señala que el Congreso puede introducir aportes a las líneas generales que se someten a su consideración. No podría ser de otro modo, pues en caso contrario el Congreso se vería en la disyuntiva de aprobar o rechazar las líneas generales y, de existir discrepancias, incluso leves, se podría desembocar innecesariamente en un rechazo total de las líneas generales propuestas. Esta posición sería evidentemente demasiado rígida e incompatible con la naturaleza misma del proceso de planificación y podría hacerlo fracasar radicalmente. Como se señala en la Exposición de Motivos, un rechazo total entraña la necesidad de rehacer todo el planteamiento y volverlo a someter al Congreso, con los retrasos que ello supone. Es por eso que la normativa debe interpretarse en el sentido de que el Parlamento tiene plenas atribuciones para inducir al ejecutivo a que modifique las líneas generales.

Otro aspecto importante es la forma que asume esta aprobación. En el caso de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación serán sancionadas mediante acto emanado de las cámaras en sesión conjunta. En la terminología constitucional venezolana, estos actos se denominan “acuerdos” y difieren de las leyes formales en que su trámite no sigue el mismo procedimiento que establece la Constitución para éstas.<sup>101</sup>

Independientemente de la originalidad de distinguir entre ley formal y acuerdo, es lógico que si existe esta segunda forma de acto aprobatorio de naturaleza no estrictamente legislativa, sino administrativa, se le utilice para sancionar las líneas generales del plan; se trata de una aprobación o acuerdo político relacionado con su contenido, es decir, con las orientaciones generales de la acción del Gobierno con posterioridad a dicho acto de aprobación.

En el plano político, una vez conseguido el acuerdo parlamentario, el compromiso consiguiente es sancionar las leyes anuales de presupuesto o cualquier otra prevista en las líneas generales.

En *Ecuador*, la puesta en práctica del Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo, requiere de la aprobación del Presidente de la República (Artículo 89 de la Constitución). No obstante, el Presidente del CONADE debe presentar al Congreso Nacional, al comienzo de cada período ordinario de sesiones, informes sobre la ejecución del Plan de Desarrollo y demás planes, así como sobre cualquier otra materia pertinente que se le solicite.

El caso ecuatoriano también resulta muy interesante, aunque por distintos motivos. En efecto, al igual que en los países recién vistos, al

Parlamento se le asigna una función de control que, a simple vista, parece secundaria, pero que de hecho tiene bastante trascendencia.

Como se había señalado, una de las razones para aprobar el plan por ley, con intervención del Parlamento, era que ello permitía modificar el ordenamiento jurídico conforme a las metas del plan de desarrollo. Pues bien, la Constitución ecuatoriana, a pesar de no exigir que el plan sea aprobado por el órgano legislativo, establece que “Cuando las políticas y planes requieran modificación, reforma o expedición de leyes, el Presidente de la República presentará al Congreso Nacional o al Plenario de las Comisiones Legislativas, los correspondientes proyectos”. Luego, es evidente que si no se hace participar al Legislativo en el proceso de planificación, éste ni siquiera tendrá el compromiso político de aprobar las leyes que requiera la ejecución del plan. El hecho de que la Constitución prevea la presentación de los proyectos de leyes correspondientes no asegura que los mismos sean aprobados, si no se concede al Parlamento un mínimo derecho de control. Desde este punto de vista, la disposición de la ley orgánica del CONADE que concede esta competencia parecería absolutamente acertada

A modo de conclusión, cabe señalar que en todos los casos resulta que las razones que justifican la intervención parlamentaria en la planificación son sobre todo de carácter político. Así, nunca será preciso que el plan sea efectivamente aprobado en forma de ley; por el contrario, a veces esta exigencia podría incluso ser perjudicial. Lo que sí parece fundamental es que se otorgue competencia en este sentido al órgano parlamentario, independientemente de cuáles sean los mecanismos de planificación.

Dicha competencia debe ser tal que permita el establecimiento de vínculos políticos entre el plan y el Parlamento, lo que facilitará la aprobación de las leyes necesarias para su ejecución, especialmente de la ley de presupuesto; además, proporcionará un medio para ejercer control sobre la actuación gubernamental. De lo contrario, poco sentido tendrían todas las referencias al papel del Estado en la economía y en el proceso de desarrollo que se hacen en las diversas constituciones. Efectivamente, cuando se revisaron las disposiciones constitucionales al respecto, se estableció una distinción entre los conceptos de exigibilidad jurídica y exigibilidad política del plan. Puesto que la primera es muy difícil de aplicar, es preciso que el plan pueda ser controlado políticamente, tarea que corresponde al Parlamento.

De todas maneras, la gran desventaja de convertir un plan en ley es que, a partir de ese momento, se vuelve difícilmente modificable, incluso cuando

así lo aconsejen las circunstancias. Por ello, el propósito de incorporar mecanismos de intervención parlamentaria no es impedir la enmienda del plan, sino cautelar que las modificaciones que se introduzcan no sean arbitrarias y tengan que ser justificadas ante los Parlamentos.

## **D. LA EJECUCION, EVALUACION Y CONTROL DEL PLAN**

### **1. La influencia de los organismos de planificación en las tareas de ejecución, evaluación y control**

En América Latina, se han planteado dos problemas clásicos con respecto a la planificación: el primero es si la realidad de la política económica corresponde a lo propuesto en los planes; el segundo se refiere a la medida en que los organismos de planificación influyen en la ejecución de los planes.

El problema es complejo y para examinarlo se debe distinguir claramente entre dos planos que no siempre se presentan diferenciados: el de la influencia que puedan tener los consejos de planificación y el de la que ejerzan los organismos técnicos de planificación, respectivamente, porque los problemas se plantean en relación con los segundos, pero no con los primeros.

En efecto, cuando se estudiaron las funciones de los diversos órganos que componen los sistemas de planificación, era fácil constatar que los órganos de decisión diferían de los técnicos no solamente en cuanto a la naturaleza primordial de su función (política y técnica, respectivamente), sino también con respecto a sus ámbitos de competencia. Así, mientras muchas oficinas técnicas sólo están facultadas para elaborar y evaluar planes, las atribuciones de la mayoría de los consejos de planificación les permiten intervenir en la determinación de las políticas monetaria, fiscal, crediticia y otras. En Honduras, por ejemplo, en el artículo 18 de la nueva Ley de Planificación de 1986 se da gran realce a la labor del CONSUPLANE al estipular que “A fin de formular y ejecutar los programas de financiamiento del desarrollo y definir la política monetaria y crediticia del país, los Bancos del Estado coordinarán sus trabajos y estudios con los del CONSUPLANE y de las Secretarías de Planificación, Coordinación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público. La política monetaria, crediticia y cambiaria del Banco Central de Honduras, estará coordinada con la política económica planificada”. Situaciones parecidas se observan, por ejemplo, en Costa Rica y Colombia.

A nivel de los organismos técnicos, el estado de cosas es diferente, por lo que con razón se ha sostenido que “los organismos planificadores compiten habitualmente con otros centros de poder burocráticos que tienen preeminencia en la fase de ejecución del proceso o controlan recursos de mayor gravitación, como es el caso de los Ministerios de Finanzas o de los Bancos Centrales”.<sup>102</sup>

Sin embargo, para que la planificación sea efectiva es preciso que los organismos responsables de la misma puedan intervenir en las decisiones de mayor trascendencia contempladas en los programas de los gobiernos. Con ese objeto, es importante vincular el plan al presupuesto y a la ejecución de las políticas económicas. Algunos países han optado por integrar al sistema de planificación no sólo el organismo técnico pertinente, sino también a la entidad presupuestaria. Otros han concebido sistemas aún más amplios, que incorporan diversos órganos relacionados con la política económica gubernamental, como en los casos de Bolivia y México.

Así, en la legislación de *Bolivia* se menciona entre los objetivos del sistema nacional de planeamiento “ejecutar los planes y programas elaborados por el mismo” y se integra al sistema no sólo el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, sino también el de Finanzas, en calidad de órgano responsable del planeamiento, administración y control de los sistemas financiero, monetario, fiscal, arancelario y crediticio. No obstante, se define al Ministerio de Planeamiento como órgano ejecutivo del sistema, responsable de la implementación de los planes y programas.

En cuanto a *México*, su sistema de planeación tiene la ventaja de incluir todos los órganos relacionados no solamente con la elaboración y diseño de planes, sino con la ejecución de la política económica: la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias de la Administración Pública Federal y entidades paraestatales.

Sin embargo, para que los planificadores ejerzan una efectiva influencia en el proceso económico es preciso que intervengan en la transformación del plan en decisiones específicas. Explican R. Cibotti y E. Sierra al respecto que, puesto que el plan suele tener un horizonte temporal de mediano plazo, es difícil que en él se especifiquen en detalle las acciones correspondientes a cada meta y entidad. Es por ello que las agencias gubernamentales deberán traducir las metas, proyectos y actividades que les competen a tareas concretas. La ejecución del plan queda entonces muy sujeta a la iniciativa de cada organismo en particular y altamente determinada por el grado de adhesión de sus directivos al espíritu y objetivos que lo animan (Cibotti y

Sierra, p. 216). Este problema ha sido tenido en cuenta en la legislación de algunos países, como se verá a continuación.

## 2. La ejecución del plan

Con respecto a los problemas asociados a la ejecución del plan, se analizará el caso de *Bolivia*, donde se ha regulado expresamente el ciclo planificador. En la ley pertinente se prevé que el plan nacional sea ejecutado por medio de planes operativos anuales y de presupuestos de inversión elaborados por el sistema de planeamiento. Una vez aprobados estos planes y los respectivos presupuestos, los organismos sectoriales procederán a su ejecución, de conformidad con las normas sobre orientación y coordinación impartidas por los Ministerios de Planeamiento y Coordinación y de Finanzas.

Además de las normas relacionadas con la aprobación de los planes, la ley del Sistema Nacional de Proyectos contiene otras relativas a su ejecución. A este respecto, en los Artículos 20 y 21 se señala que “Una vez aprobado un anteproyecto definitivo por CONEPLAN, el organismo sectorial correspondiente preparará, con el concurso de firmas consultoras especializadas o por administración directa, el proyecto definitivo. Sobre dicha base iniciará la ejecución del proyecto inmediatamente después de la concesión del financiamiento respectivo”. “Todo organismo sectorial deberá informar al Ministerio de Planeamiento y Coordinación periódicamente hasta la puesta en marcha del proyecto, sobre el estado de éste en sus distintas etapas. El Ministerio evaluará el avance de los proyectos sobre la base de estos informes y comunicará a CONEPLAN y al Ministerio de Finanzas en la medida que sea apropiado.”

También en la legislación de *México* se regula minuciosamente la ejecución del plan. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo no sólo debe determinar los instrumentos para su propia implementación, sino también a los responsables de la misma; además, en el Artículo 27 se establece que para la ejecución del Plan y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, congruentes entre sí, que regirán las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto durante el año en cuestión y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que tales dependencias y entidades deberán preparar, de conformidad con la legislación pertinente.

Con respecto a la ejecución del Plan, ya se ha visto que hay actividades que el sector público debe realizar obligatoriamente, otras cuya ejecución se coordina con los gobiernos de los estados y, finalmente, otras que implican inducción y concertación con los grupos sociales interesados.

Dadas las dimensiones del sector paraestatal en México, un aspecto muy interesante es que la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo y demás programas se extiende a las entidades de dicho sector.

Sin embargo, en la mayoría de los países no existen disposiciones especiales sobre esta fase del proceso, como no sea la exigencia de que los ministerios de planificación elaboren planes operativos anuales, que son los que se implementarán. La ejecución de los planes se deja a cargo de los ministerios, los que deben realizarla de acuerdo con los programas que se elaboren. En Ecuador, por ejemplo, la Constitución señala que el plan será ejecutado por los ministerios y entidades del sector público, cuyos directivos serán responsables de su implementación. Igualmente, en Chile se dice que la etapa de ejecución es de responsabilidad de los ministerios, del gobierno regional, de la administración comunal y del sector privado.

En todo caso, el problema que se plantea no radica en la inexistencia de normas al respecto, sino en la desvinculación entre la actuación de los ministerios y organismos sectoriales y el plan. En consecuencia, la solución consiste en crear auténticos mecanismos de coordinación entre el sector planificador y el encargado de la ejecución (ILPES, 1982, pp. 91).

### **3. El control del plan**

El control, la evaluación y la adaptación de los planes son tan importantes como su ejecución y constituyen parte esencial del proceso de planificación y de las decisiones que éste implica. También sirven para que tales decisiones sean más realistas y más fáciles de llevar a la práctica (Naciones Unidas, 1974, p. 24). Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en último término, el control de los planes implica una crítica a la acción de las entidades públicas y a la conducción de la política económica en lo que atañe más directamente al sector, por lo que puede generar resistencias y comprometer la consolidación del proceso planificador. Por lo tanto, es deseable que en estas etapas participen todos los que hayan intervenido en la adopción de decisiones, ya que ello redundará en una mejor evaluación.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la frecuencia de las revisiones; si es excesiva, puede crear un clima de inestabilidad y también

vulnerar el carácter orientador de los planes, hasta llegar a transformarse en un mecanismo para acomodar el plan a la coyuntura, con lo cual se pierde la continuidad de la acción. Por esta razón, Cibotti y Sierra indican que la periodicidad de las revisiones debe estudiarse detenidamente, para evitar que los procedimientos de control parezcan medios que permiten al mecanismo de planificación ingerirse en la actividad de las entidades involucradas (Cibotti y Sierra, 1981, p. 225).

Sin embargo, el exceso de cautela en la revisión de los planes entraña más peligro que el exceso de control. De hecho, el proceso de planificación es permanente y sincrónico, lo que significa que todas sus etapas están siempre siendo ejecutadas a la vez. Si la planificación se concibe como una anticipación realista de las perspectivas de desarrollo y también como un proceso organizado y concertado cuyo fin es poner en acción los medios con que se cuenta para transformar estructuras, todos los requisitos que esta definición supone deben ser cumplidos. Ello implica contar con una capacidad permanente para adaptar e innovar los sistemas de información, los procedimientos de programación y los métodos de ejecución (Jacquemot, 1984, p. 259).

Además de las acciones de evaluación y control que se ejecutan al interior del sistema, en los países en que el Poder Legislativo está facultado para intervenir en el proceso de planificación, también existirá un control parlamentario. A lo anterior se agrega la supervisión que puedan ejercer los órganos de participación y el control realizado mediante la fiscalización del presupuesto.

En la legislación de la mayoría de los países de América Latina, las tareas de control y evaluación se atribuyen a los órganos técnicos o a los consejos de planificación.

## **CUARTA PARTE**

### **LA EJECUCION DEL PLAN Y EL PRESUPUESTO DEL ESTADO: PROBLEMAS JURIDICOS**

#### **A. INTRODUCCION**

Tanto en la literatura sobre planificación como en la relativa a presupuestos, es común referirse a la relación entre ambos desde diversos puntos de vista, tales como su coordinación, armonización, subordinación y otros. Sin embargo, independientemente de la forma que asuma este vínculo, se debe concluir que su naturaleza es eminentemente política.<sup>103</sup> Aún así, esto no significa que no haya que profundizar en el análisis de los aspectos jurídicos del tema, puesto que existen mecanismos técnico-jurídicos que permiten establecer esta relación.

Desde este punto de vista, hay por lo menos dos cuestiones que deben ser estudiadas. La primera es de naturaleza jurídico- política y se refiere a las relaciones entre los poderes del Estado con respecto al binomio presupuesto-plan; si bien se había visto que no en todos los casos es obligatorio que el plan se apruebe por ley, los presupuestos del Estado siempre deben serlo. El análisis de este punto permitirá completar el estudio de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en materia de planificación. En este ámbito, son varios los problemas involucrados: entre otros, los efectos que producen los programas de inversión contenidos en el plan sobre la ley de presupuesto y la función fiscalizadora que cumple el presupuesto con respecto al plan. Se revisarán asimismo las soluciones previstas en las diversas legislaciones latinoamericanas.

La segunda cuestión es de índole jurídico-técnica y en su análisis habrá que considerar dos problemas de gran interés. El primero tiene que ver con las relaciones entre los sectores de la administración encargados de la planificación y del presupuesto, respectivamente. El segundo se refiere a

los vínculos jurídico- técnicos entre el presupuesto y el plan. Este aspecto tiene gran importancia porque permite abordar problemas subyacentes muy delicados. Uno de ellos es el de la estructura presupuestaria, es decir, qué criterios deben guiar la formulación del presupuesto para que la estructura de gastos del Estado se adecúe a la planificación. El otro se refiere a la forma de compatibilizar la autorización anual del presupuesto con los objetivos de mediano plazo contenidos en el plan.

Si bien el tema de las relaciones entre el presupuesto y el plan ha sido muy estudiado, el propósito de esta sección será indagar sobre el origen de tales nexos, especialmente en países en que, como se ha visto, todos los instrumentos económicos están centrados en el desarrollo. También se analizará la forma que tendría que asumir este vínculo, en particular si su carácter debe ser de subordinación o de coordinación.

## **B. LA RELACION ENTRE EL PRESUPUESTO Y EL PLAN**

### **1. El presupuesto y la planificación en los sectores público y privado**

Como ya se ha explicado, para que la planificación sea efectiva no debe estar separada de las políticas dirigidas a su implementación; también se ha dicho que planificar no significa solamente formular el plan, sino también ejecutarlo. Ahora bien, para la puesta en práctica del plan es importante articularlo con el presupuesto (Wu, 1974, p. 157).

Desde este punto de vista, por ser el presupuesto un registro de todos los gastos e ingresos del Estado, puede ser concebido como un instrumento para la ejecución anual de los planes a mediano plazo del sector público. La asignación de recursos financieros a las diversas partidas que comprende el presupuesto puede alcanzar su plena fundamentación en la medida en que oriente las acciones del Estado hacia las metas a mediano plazo establecidas para el sector público. De otro modo, es muy difícil justificar una determinada distribución del gasto, a menos que sea invocando su papel inmediato como variable financiera (Cibotti y Sierra, 1981, pp. 61 y 62). Efectivamente, el presupuesto ha dejado de ser un instrumento neutral, condicionado por la situación económica imperante, para convertirse en una herramienta activa de la política económica fiscal. Puesto que ésta es la política que efectivamente se ejecuta, es preciso que sea coherente con los planes de desarrollo.

En un estudio realizado por las Naciones Unidas en 1976 ya se señalaba que el sistema presupuestario era fundamental para la ejecución del plan. Es, a la vez, el instrumento principal para llevar a la práctica las actividades que el sector público debe realizar y también un medio ampliamente utilizado para regular las actividades económicas y sociales del sector privado e influir en ellas. Por lo tanto, es importante concebir la planificación y la función presupuestaria como actividades complementarias. Los planes de desarrollo a largo o mediano plazo, por amplios y coherentes que sean, tienen pocas probabilidades de éxito si no se cuenta con un buen sistema de presupuesto (Naciones Unidas, 1976, p. 15).

Aunque normalmente las relaciones entre plan y presupuesto suelen enfocarse desde el punto de vista del sector público y, en particular, de los gastos de inversión, el presupuesto cumple un papel fundamental tanto en materia del gasto corriente del Gobierno como de las actividades del sector privado y, en uno y otro caso, debe estar articulado con el plan. Con respecto específicamente al sector privado, al analizar los efectos jurídicos del plan, se mencionaron tres situaciones: concertación, incentivación y orientación. Si bien la primera tiene poco que ver con el presupuesto, pues en este caso se habla de concertación para referirse a los contratos públicos entre el Estado y el sector privado con el fin de alcanzar los objetivos del plan, las bases de tales contratos pueden formularse en el presupuesto. Por su parte, el presupuesto es el medio natural donde deben desenvolverse las relaciones de orientación e incentivación.

Así, por ejemplo, aunque cada impuesto o tipo de gravamen suele establecerse mediante leyes diferentes, el régimen de sujeción, exenciones, deducciones, opciones fiscales y otros normalmente puede ser modificado en función de la política económica por la vía de la ley presupuestaria; esto permite orientar el comportamiento del sector privado e inducirlo a realizar o no determinadas actividades con vistas a lograr los objetivos del plan. Se puede recurrir al uso de las leyes de presupuesto como herramientas para diseñar no solamente la política tributaria, sino también la crediticia y monetaria (Argüello Reguera, 1971, p. 209). No obstante, en el presente estudio se prestará mayor atención a las relaciones entre el plan y el presupuesto en el ámbito del sector público.

## **2. Formas de relación entre el plan y el presupuesto**

Una vez establecida la necesidad de articular el plan con el presupuesto, corresponde abordar el tema de las formas que puede o debe asumir esa interrelación.

Las posturas antagónicas extremas son, por una parte, la que denominaremos de subordinación; es sostenida fundamentalmente por la doctrina presupuestaria, según la cual un plan de desarrollo a mediano plazo debe ser la suma de los presupuestos anuales. El postulado opuesto, defendido por la doctrina planificadora, concibe el presupuesto como la desagregación de un plan a mediano plazo en planes anuales. En este estudio se considera que ambas posturas, una centrada en el presupuesto y la otra en el plan, son parciales y no reconocen sus mutuas realidades. De hecho, presupuesto y plan cumplen funciones diferentes. Sin embargo, no se debe hacer una crítica apresurada sin exponer antes los fundamentos de estas posiciones.

En primer lugar, al analizar el tema a fondo se percibe el delicado problema subyacente de las competencias administrativas. No se debe olvidar que el plan se incorporó al mundo jurídico y administrativo mucho después que el presupuesto y que la impresión general en la administración del Estado fue que los planificadores iban a asumir atribuciones hasta entonces repartidas entre otros agentes del sector. El problema fue especialmente grave en el ámbito del presupuesto, probablemente por desconocimiento de un hecho fundamental: el papel de la estructura de planificación no consiste en sustituir a los sistemas administrativos encargados del presupuesto del Estado, de la gestión de la deuda o de la política crediticia, sino en añadir una dimensión suplementaria a la política económica (Jacquemot, 1984, pp. 264 y 265).

Pero no se trata solamente de problemas de competencia, sino además de concepciones diferentes de la planificación y el presupuesto. Un conocido tratadista español partidario de la doctrina jurídico-financiera entiende, por ejemplo, que entre plan y presupuesto “la diferencia radical estriba en que un plan económico es una fijación de objetivos que se aspira a alcanzar en un tiempo determinado y que prevé, en su desenvolvimiento, unos condicionantes que, por su propia naturaleza, son susceptibles de variación. Es, además, una previsión de los modos de alcanzar tales objetivos pero y aquí la diferencia con el presupuesto, no arbitra los medios financieros que ha de utilizar en sus tareas. Este instrumento le ha de venir dado. De aquí la intensa relación de dependencia que, desde su nacimiento, subordina el Plan al Presupuesto” (Antón Pérez, 1971, p. 235). Así, en opinión del autor, el plan está claramente subordinado al presupuesto.

Este argumento adquiere especial fuerza en períodos de crisis, cuando se vuelve muy difícil hacer previsiones plurianuales o, por lo menos, esperar que las metas fijadas se cumplan. De ahí que el ILPES, tras analizar la crisis de los años ochenta, afirmara fundadamente que una de las conclusiones de su estudio sobre la vigencia de la planificación era que “se torna algo difícil relacionar las circunstancias internacionales con el logro o incumplimiento de los objetivos y metas macroeconómicos convenidos. Esto exige que la atención se centre en las exposiciones anuales formuladas por los Ministros de Hacienda sobre las propuestas económicas y financieras de sus países durante un período de doce meses. Las presentaciones anuales del presupuesto constituyen el documento de planificación principal para los países y su análisis es fundamental para comprender los objetivos de crecimiento macroeconómicos y sectoriales y evaluar las respuestas cambiantes y los ajustes a las vicisitudes de las situaciones económicas nacionales e internacionales” (ILPES, 1986).

A partir de un enfoque absolutamente opuesto de la relación entre plan y presupuesto, este último ha sido definido como la desagregación periódica de un plan a mediano plazo (Herschel, 1975, cap. IV), lo que también implica una relación de subordinación, pero esta vez inversa, que convierte el presupuesto en la alícuota anual del plan.

Este tipo de argumento se basa fundamentalmente en el hecho de que el plan es de carácter obligatorio para el sector público, como se pudo apreciar en el caso de la mayoría de los países estudiados. Sin embargo, ya en ese momento se aludió a las dificultades para interpretar dicha obligatoriedad y, sobre todo, para su aplicación jurídica; también se dijo al respecto que esta subordinación se había percibido más bien como de tipo económico y, en especial, político, que jurídico. No obstante, más adelante se verán muy interesantes soluciones legislativas a esta cuestión.

Ambas posturas extremas son absolutamente unilaterales, porque no reconocen la realidad de la otra. Sea que el presupuesto esté subordinado al plan o viceversa, ello no obsta para que ambos cumplan otras funciones (Garrido Falla, 1975, p. 92).

En definitiva, se podría concluir que plan y presupuesto regulan actividades diferentes, pero íntimamente relacionadas, por lo que es preciso concertar una serie de vínculos entre ambos, que no tienen por qué implicar relaciones de subordinación en uno u otro sentido. En este estudio, sin embargo, sólo se analizará el presupuesto en su calidad de instrumento de ejecución del plan.

### 3. El presupuesto como instrumento de ejecución del plan

No cualquier tipo de presupuesto se presta para ilustrar las relaciones entre éste y el plan. Así, resulta significativo comprobar que Francia, uno de los países más partidarios de la planificación dentro de un esquema de economía mixta, haya sido uno de los primeros en preocuparse por introducir un sistema que permitiera racionalizar las decisiones sobre presupuesto. En efecto, la denominada *Rationalisation des choix budgétaires* (RCB) tuvo su origen en informe sobre las relaciones entre presupuesto y plan emitido por el Consejo Económico y Social francés el 15 de octubre de 1969.<sup>104</sup> En él se ponía de manifiesto la insuficiencia del enfoque presupuestario tradicional, tanto en la perspectiva de la planificación como de la función parlamentaria de fiscalizar la justificación de la existencia de los servicios públicos. En este sentido, el Consejo lamentaba la ausencia de criterios para hacer una apreciación racional de los proyectos con vistas a su incorporación en el plan y preconizaba el desarrollo sistemático de estudios sobre costos, utilidad e, incidentalmente, rentabilidad de las inversiones, así como de sus consecuencias económicas, sociales y regionales, a fin de que las decisiones al respecto fueran adoptadas con pleno conocimiento de causa.<sup>105</sup>

Aquí ya se apuntaba al origen del problema sustancial o metodológico, es decir, a la necesidad de desarrollar el proceso presupuestario para vincularlo a la actividad económica. Evidentemente, esto debe resolverse a nivel oficial o jurídico, pero por ahora sólo se abordará la cuestión fundamental: la necesidad de concebir el presupuesto como un instrumento de la planificación.

El problema no era privativo de las economías tradicionalmente planificadas; lo que en Estados Unidos se denominó Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto (SPPP) no era sino un intento de articular los presupuestos con una planificación económica. Esta preocupación de los encargados de la hacienda estadounidense en los años sesenta tenía la misma base que la RCB: la necesidad de racionalizar los gastos presupuestarios en un marco planificado. Esto presentaba la dificultad adicional de que el país no contaba con una tradición planificadora.

En varios estudios de las Naciones Unidas se ha señalado, por ejemplo, que cuando se concibe la planificación y el presupuesto como contradictorios e incluso antagonicos, se lesiona ambos conceptos. Lo ideal, por el contrario, es coordinarlos a nivel de políticas. No obstante, el presupuesto cumple una función especialmente crítica con respecto a la planificación, puesto que implica decisiones sobre la canalización de

recursos hacia metas sociopolíticas y económicas, corrección de desequilibrios entre los recursos y las demandas generados por condiciones cambiantes y la ejecución y evaluación de las políticas gubernamentales. Luego, es imprescindible que el presupuesto considere los objetivos del plan y que se le utilice como instrumento para reformularlo cuando las circunstancias lo impongan (Naciones Unidas, 1976, p. 24).

En la actualidad, se debe visualizar el presupuesto en una perspectiva amplia y concebirlo como un sistema que articula agentes, procesos e información con el fin de apoyar el proceso de adopción de decisiones en la estructura estatal y de orientar su acción.<sup>106</sup>

Sin embargo, en la pugna entre plan y presupuesto la tendencia relativamente más generalizada es a asignar al primero un papel meramente asesor. Esto puede resultar de dos situaciones diferentes. La primera, ya mencionada, es que en circunstancias cambiantes, provocadas por la crisis, a veces el único instrumento de planificación es el presupuesto. La otra es que se produzca por motivos técnicos, cuando no se ha logrado crear los mecanismos que garanticen un mínimo vínculo funcional entre ambos procesos (Naciones Unidas, 1976 y 1982).

La cuestión ha sido detenidamente estudiada por R. Cibotti y E. Sierra (1981, pp. 61 y 218). A continuación se resumen algunas de sus conclusiones. Señalan estos autores que el presupuesto es uno de los elementos más importantes de la política a corto plazo; sin embargo, recalcan que ello no significa que el presupuesto sea la alícuota anual de un plan del sector público, aunque quede determinado por éste. Por ello, uno de los problemas más interesantes que surgen en la práctica de la planificación es la necesidad de perfeccionar la adecuación de las asignaciones del gasto público a nivel presupuestario con los lineamientos generales de los planes de desarrollo. Pero el problema tiene que solucionarse a dos niveles, en el plan y en el presupuesto. En efecto, si la acción del sector público a mediano plazo está determinada y fijados los ritmos de sus actividades productivas y de acumulación, dicha adecuación se haría más fácil; ello hace aparecer entonces a la planificación del sector público como un puente que vincula los aspectos más globales y a mediano plazo del proceso de planificación con los más específicos y a corto plazo del presupuesto. Pero como además el problema tiene que solucionarse a nivel presupuestario, el presupuesto tradicional debe transformarse de tal modo que, como los señalaba el Consejo Económico y Social francés, se garantice la eficiencia en el cumplimiento de los programas y se permita la fiscalización parlamentaria desde el punto de vista de la racionalidad del gasto.

La larga tradición de América Latina en materia de planificación ha obligado a abordar tempranamente este tema en las legislaciones nacionales y se ha concluido que es necesario vincular el presupuesto con el plan. El tema también ha sido repetidamente debatido en seminarios sobre presupuesto. Por ejemplo, en uno celebrado en Brasil en 1977, se planteó que “El presupuesto adquiere su verdadera dimensión cuando se aborda dentro de un sistema integrado de planificación y de toma de decisiones corrientes que oriente y estimule a los sectores público y privado para el logro de los objetivos fijados en los respectivos planes nacionales de desarrollo” (ILPES, 1977, p. 33). Pero puede resultar interesante examinar lo que se dice sobre el tema en la legislación, antes de analizar las técnicas jurídico-formales utilizadas para resolver este problema en la práctica.

En las legislaciones presupuestarias sobre planificación e incluso en los textos constitucionales, abunda una especie de declaraciones de principios sobre el vínculo entre presupuesto y plan, en las que se considera al primero como un instrumento del segundo, en el sentido que se pasa a exponer.

En *Colombia*, por ejemplo, en el Decreto 294 de 1973, mediante el cual se promulgó el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, el Artículo 2 establece literalmente que “El Presupuesto General de la Nación, será instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de Desarrollo Económico y Social y en los planes de inversiones públicas...”. En el mismo sentido, la Ley 38 de 1981 sobre planificación, en su Artículo 18 dedicado a las relaciones entre presupuesto y plan, prescribe que “Dentro del marco de la política económica en general y fiscal en particular, el presupuesto nacional deberá expresar en apropiaciones las prioridades, metas y objetivos del plan”.

En *Chile*, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, del 21 de noviembre de 1975, también contiene una interesante declaración en este sentido, en la que se señala que “el sistema de administración financiera deberá estar orientado por las directrices del sistema de planificación del sector público y constituirá la expresión financiera de los planes y programas del Estado”. Este planteamiento parece plenamente acertado, al igual que las formas de articulación previstas, que se reseñarán más adelante. No obstante, ahora interesa destacar la clara diferenciación de conceptos que se hace en la legislación chilena: el presupuesto debe reflejar el plan desde el punto de vista de la cuantificación del ingreso y del gasto.

Otros cuerpos legales contienen declaraciones parecidas. En *Ecuador*, por ejemplo, en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control se

señala que uno de sus objetivos es facilitar la vinculación entre los procesos de planificación y de presupuesto y, en el Artículo 36, al referirse a la finalidad del sistema presupuestario, se dice que consiste en “establecer en cada entidad y organismo del sector público, métodos y procedimientos de administración presupuestaria aptos para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo, con la integración y mejor utilización de los recursos humanos, materiales y financieros”.

En el mismo sentido, la Ley de Planificación de 1986 de *Honduras* dispone en su Artículo 38, que el “Presupuesto General de la República y los presupuestos de las instituciones descentralizadas deberán elaborarse sujetándose a los planes de desarrollo aprobados ...”.

En *República Dominicana*, en la Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público de diciembre de 1969 se prescribe que “los presupuestos que presentan las diferentes entidades deberán ser la expresión financiera y cuantitativa de los propósitos, programas y actividades estatales contempladas en los planes de desarrollo nacional ...”.

Por último, cabe mencionar el caso de *Venezuela*, cuya Ley Orgánica del Régimen Presupuestario del 30 de diciembre de 1980 establece, en su Artículo 2, que “Los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país. Son parte e instrumento de la planificación nacional”.

Aunque en algunos países la legislación no contiene este tipo de declaraciones de principios, el tema es abordado y solucionado mediante técnicas jurídico-presupuestarias. Esto permite concluir que, en términos generales, los legisladores latinoamericanos han tomado conciencia de la importancia del presupuesto como instrumento del plan en particular y del desarrollo en general.

Una vez aclarado este punto se puede entrar a analizar las cuestiones enunciadas en la introducción del presente Capítulo.

#### **4. Las relaciones jurídico-políticas entre el plan y el presupuesto**

##### **a) *Consideraciones generales***

Un problema digno de atención es el de las relaciones entre los sectores administrativos encargados de la planificación y del presupuesto con los parlamentos o congresos nacionales. Aunque ya se han estudiado las causas

y las consecuencias de la intervención de los parlamentos en los planes de desarrollo, falta considerar otro aspecto. Como se ha señalado repetidamente en este estudio, para que un gasto fiscal se efectúe no basta con que esté previsto en el plan, ni siquiera en los casos en que la Constitución prescribe la obligatoriedad de la planificación para el sector público o que el plan sea aprobado por ley. Se necesita, además, que la ley de presupuesto, de una u otra manera, autorice el egreso. Las formas que puede asumir tal autorización serán analizadas al estudiar los aspectos técnicos; ahora sólo se tratará el tema de la necesidad de autorización y de las posibles consecuencias de esto para las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Se sostuvo anteriormente que éste era un problema de naturaleza política y se explicará por qué. La razón fundamental es que si bien el plan puede asumir diversas formas jurídicas, el presupuesto necesariamente deberá adoptar la de ley emanada del Poder Legislativo, aunque las constituciones suelen contemplar tratamientos de excepción en el caso de que los presupuestos no hayan sido aprobados en la fecha prevista. En general, estos procedimientos excepcionales son de dos tipos: uno, permitir que el Ejecutivo ponga el presupuesto en vigor mediante un decreto con fuerza de ley o bien prorrogar los presupuestos del año anterior. No obstante, aparte de estos casos especiales, lo normal es que el presupuesto sea aprobado con forma de ley por el órgano legislativo correspondiente.

Una de las principales características de los cuerpos legislativos es que son órganos soberanos; esto significa que, mediante una ley ordinaria, como es la de presupuesto, pueden derogar lo dispuesto por otra ley ordinaria anterior, como puede serlo la del plan, en el caso de que éste sea aprobado por ley. Como es obvio, el problema se planteará igualmente si el plan no se aprueba por ley, ya que no existirá obligación jurídica alguna que comprometa al órgano parlamentario a aprobar un presupuesto coherente con el plan. Lo que sí puede existir es una obligación de carácter económico o más bien político: si el Parlamento comparte la filosofía económica y política en que se funda el plan, aprobará un presupuesto que traduzca los objetivos, metas y programas de éste a términos financieros. Lógicamente, el compromiso político será mucho más fuerte si el plan ha sido aprobado por el mismo Parlamento, como en los casos de Brasil y Colombia o si se le concede al Legislativo algunos derechos de información y control sobre el plan, como en México y Venezuela.

**b) Posibles vínculos jurídicos entre el Ejecutivo y el Legislativo para la aprobación del presupuesto**

El proyecto de presupuesto siempre es presentado por el Ejecutivo y jurídicamente es muy difícil forzarlo a preparar dicho proyecto de acuerdo con lo previsto en el plan. Nuevamente, la obligación del Ejecutivo de presentar un proyecto con tales características no es de índole jurídica sino política. No obstante, lo lógico es que si el Ejecutivo ha aprobado un plan de desarrollo y desea ejecutarlo, deberá someter al Legislativo un proyecto de presupuesto congruente; si no lo hace, el Parlamento tendrá pleno derecho a rechazarlo.

Por otra parte, obligaciones políticas de este tipo pueden convertirse en obligaciones jurídicas cuando son impuestas por disposiciones legales de mayor rango; así sucede en los casos en que es la Constitución la que prevé que los objetivos y metas del plan sean expresados en términos financieros en la ley de presupuesto o cuando esta obligación está prescrita en un estatuto de superior jerarquía, como las leyes orgánicas.

Los aspectos constitucionales relacionados con la planificación, incluyendo el tema presupuestario, ya fueron estudiados en la primera parte de este trabajo. Si se aplica lo dicho al ámbito del presupuesto, resulta que el carácter obligatorio de la planificación para el sector público implica que los tribunales constitucionales pueden derogar las leyes de presupuesto por no adecuarse a las metas y objetivos del plan; lo mismo pueden hacer los tribunales ordinarios, cuando en ellos se permite invocar la Constitución como fundamento jurídico.

Sin embargo, el tema no es tan simple como parece y en ocasiones los tribunales se verán obligados a emitir dictámenes políticos y no solamente jurídicos. En particular, así ocurrirá cuando las metas y objetivos del plan hayan sido elaborados sin tener en cuenta la realidad financiera del país. No se debe olvidar que un plan suele ser la expresión concreta de un programa de Gobierno, a veces redactado en forma grandilocuente, que incorpora aspiraciones y objetivos diseñados para ganar elecciones; en consecuencia, tanto el Parlamento, en su calidad de órgano fiscalizador, como los propios tribunales no podrán evitar tener en cuenta situaciones de orden político.

Desde el punto de vista jurídico resultan muy interesantes los casos en que la Constitución o bien la ley que reglamenta los procedimientos presupuestarios, contiene disposiciones concretas acerca de los programas de inversión del sector público. Cabe recordar al respecto que para que la

ley que rige el sistema presupuestario genere obligación jurídica, es preciso que tenga un rango normativo superior al de la ley de presupuesto.

Ahora bien, son varias las legislaciones latinoamericanas en las que se ha tenido en cuenta este problema y se ha diseñado una solución jurídica para superarlo mediante el establecimiento de algún tipo de vínculo entre el programa de inversiones del plan y la ley de presupuesto. La solución más frecuente es la de hacer participar a las oficinas de planificación o a los consejos de desarrollo en la preparación del presupuesto; en algunos casos, puede que el propio órgano de planificación sea encargado de formular los programas de inversión o de emitir informe previo sobre ellos; sin embargo, esto tampoco garantiza que el Parlamento vaya a aprobar un presupuesto elaborado en estas condiciones.

Otra solución, mucho más efectiva, aunque menos difundida, es la de establecer para el Ejecutivo la obligación de incluir en el presupuesto los recursos necesarios para ejecutar los planes y para el Parlamento la de aprobar tales asignaciones de fondos.

Esta fórmula es muy usada cuando se trata de incluir en el presupuesto los recursos necesarios para servir los intereses de la deuda externa. Tradicionalmente, se ha considerado que para que el Estado mantenga su capacidad de obtener créditos, su solvencia tiene que garantizarse jurídicamente; luego, dado que cualquier pago que el Estado efectúe debe estar autorizado en la ley de presupuesto, la obligación de incluir en ella los fondos necesarios para hacerlo se establece mediante una norma constitucional o bien de mayor rango que la ley de presupuesto. Por lo tanto, se puede recurrir al mismo procedimiento para asegurar la inclusión de los recursos que requiere la ejecución de los planes.

**c) *Soluciones al problema del financiamiento del plan en el presupuesto en algunas legislaciones latinoamericanas***

Aparte de los países que han establecido la obligatoriedad de la planificación mediante una norma constitucional, otros han acogido también soluciones del segundo tipo mencionado, que se han considerado más efectivas.

El caso de *Colombia* constituye un buen ejemplo de lo señalado anteriormente. En este país es la propia Constitución, en su Artículo 211, la que establece que “El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con la excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones del Estado, la

atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el ordinal 4 del Artículo 76". En este Artículo de la Constitución colombiana se incluyen aquellos gastos cuya realización durante el ejercicio presupuestario se considera imprescindible, entre los que figuran los relacionados con los planes de desarrollo. Evidentemente, se establece así una innegable garantía jurídica de que el egreso se efectuará, aparte del hecho que en Colombia el Parlamento ya tiene un fuerte compromiso político de aprobar las inversiones previstas en el plan, el cual le corresponde sancionar previamente.

Sin embargo, la legislación colombiana va más allá y se preocupa de lo que pueda ocurrir con este tipo de asignaciones de fondos cuando no se haya aprobado la nueva ley de presupuesto y, de acuerdo con la Constitución, deba prorrogarse (repetirse) la anterior. Puesto que la iniciativa para la ejecución del plan corresponde al Gobierno, en el Artículo 69 del Decreto 294 de 1973, que contiene el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, se dispone que "El Presupuesto de inversión se repetirá hasta por su cuantía total, quedando el Gobierno facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados de acuerdo con los requerimientos del Plan de inversiones Públicas". El propósito de una disposición de este tenor es garantizar que el plan se siga ejecutando aun en el caso de que haya sido necesario prorrogar el presupuesto del año anterior, por no haberse aprobado normalmente la ley correspondiente antes del comienzo del ejercicio fiscal.

Muy similares son las disposiciones de la Constitución de *Panamá*, que datan de 1972. Como se recordará, en este país el Plan Nacional de Desarrollo de mediano plazo no es aprobado por ley, pero sí lo son los planes operativos anuales, según lo prescrito en la ley del Ministerio de Planificación y Política Económica de 1973. También aquí se señala en la Constitución, Artículo 268, que "La Asamblea Legislativa podrá eliminar o reducir las partidas de egresos previstos en el proyecto de presupuestos, salvo las destinadas al servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por ley". Así, a pesar de que el Ejecutivo cuenta con la garantía política del Legislativo que ya ha aprobado el plan operativo para el mismo año, se establece una obligación jurídica de máximo nivel para que se incluyan en la ley de presupuesto los egresos necesarios para efectuar las inversiones autorizadas en la ley de aprobación del plan operativo.

Si bien hay aquí una diferencia sustancial con respecto al caso anterior, dado que no se garantiza más que la ejecución presupuestaria

correspondiente al año, la solución es jurídicamente correcta, puesto que los planes operativo deberán volver a aprobarse anualmente por ley; por otra parte, si se sancionara cualquier ley que contuviera un plan sectorial o regional de inversiones de vigencia plurianual, de nuevo sería aplicable el Artículo 268 de la Constitución, que establece como única condición que el egreso haya sido previamente autorizado por ley.

La Constitución también prevé el caso de que la Asamblea Legislativa rechace el presupuesto general del Estado; si así ocurriera, el Artículo 270 dispone que se prorrogue el presupuesto anterior, pero además que “quedan automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de presupuesto rechazado respecto del servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la ley”.

Aunque este precepto se asemeja mucho al de la legislación colombiana, cabe agregar una explicación. Como ya se vio, para aquellos casos en que el presupuesto no es aprobado en la fecha prevista, en general las soluciones acogidas por la Legislación son prorrogar temporalmente el anterior hasta que se autorice efectivamente el nuevo presupuesto o bien que el Gobierno ponga directamente en vigor el presupuesto, prescindiendo de la anuencia del Parlamento.

En este estudio no se considera deseable el segundo tipo de solución, puesto que significa pasar por alto al parlamento; únicamente podrá justificarse cuando en la ley de presupuesto están contenidas no sólo las autorizaciones de gasto, sino también las de ingresos.

Esta situación, por ejemplo, es la que se produce en Francia, donde los ingresos no pueden ser recaudados sin la autorización presupuestaria. Sin embargo, incluso allí el problema se ha resuelto de otra forma: para no prescindir de la autorización del Parlamento, el Gobierno puede poner directamente en vigor la parte presupuestaria relativa a la recaudación de ingresos, mientras que la autorización del gasto se prorroga hasta que el Parlamento apruebe una nueva ley de presupuesto. Pero el caso francés es verdaderamente excepcional, ya que ordinariamente los gobiernos pueden recaudar sus ingresos autorizados por otro tipo de leyes, en general las tributarias y no por las presupuestarias; así, en ningún caso se justificaría que el Gobierno ponga directamente en vigor el presupuesto.

Sin embargo, lo que la Constitución panameña ha previsto tiene un significado diferente. De hecho, no se pone en vigencia la totalidad del proyecto de ley presupuestaria, sino solamente aquellas disposiciones que por prohibición constitucional expresa no pueden ser modificadas por el

parlamento; como se ha visto, esta prohibición se justifica plenamente, porque se refiere a los egresos que necesariamente deben ser incluidos en la ley de presupuesto.

d) *Fiscalización parlamentaria del plan mediante el presupuesto*

En este estudio de las relaciones jurídico-políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de presupuestos y plan corresponde destacar el tema de la fiscalización del plan que pueden ejercer los parlamentos por la vía del presupuesto.

En efecto, la función tradicional que se ha atribuido al presupuesto es la de fiscalizar la acción gubernamental. Usualmente, existen tres tipos de control: de legalidad, jurisdiccional y político. El control de legalidad se reduce a comprobar que el gasto haya sido realizado de acuerdo con lo previsto en la ley, tarea que normalmente lleva a cabo algún órgano especializado en la materia. El control jurisdiccional corresponde a los tribunales y el político al Parlamento.

El control político sobre la base de un presupuesto tradicional es muy limitado, pero adquiere bastante más importancia cuando se relaciona el presupuesto con el plan. Para que esto sea posible, es absolutamente necesario que el presupuesto posea algunas características que se analizarán más adelante y, en particular, que esté estructurado por programas. Pero lo importante es que, mediante el control del presupuesto, los parlamentos puedan fiscalizar el efectivo cumplimiento de los objetivos del plan y no solamente en los aspectos relativos a gastos de inversión, sino también a los gastos corrientes, haciendo uso de métodos presupuestarios. No se debe olvidar que entre las razones por las que se introdujo el SPPP en Estados Unidos y la RCB en Francia figuraba la fiscalización parlamentaria. El informe publicado por el Consejo Económico y Social francés en 1969 tuvo su origen en un comunicado emitido por la Asamblea parlamentaria dos años antes sobre las relaciones entre presupuesto y plan; en él se planteaba que el Gobierno no podía planificar y obligar a la Asamblea a aprobar presupuestos sin acompañarlos de estudios presupuestarios sobre el costo, utilidad y rentabilidad de las inversiones, así como sobre sus consecuencias económicas, sociales y culturales, para poder decidir con pleno conocimiento de causa.

Por otra parte, la fiscalización parlamentaria del plan por medio del presupuesto permite su control *ex ante* y *ex post*, para comprobar si efectivamente se han cumplido los objetivos y metas previstos. En efecto,

señala Garrido Falla en este sentido que la existencia de un plan hace innecesario que las grandes opciones económicas se discutan en el momento de aprobar los presupuestos. Tal debate se traslada entonces al plan, por lo menos en aquellos sistemas en que éste no es un instrumento interno de Gobierno, sino un documento que se somete a la aprobación del Parlamento. Ciertamente, el presupuesto pierde así parte de su papel tradicional, pero en cambio se fortalece como medio efectivo de control parlamentario de la actividad estatal (Garrido Falla, 1975, p. 38).

En este ámbito los parlamentos de América Latina tienen una amplia tarea por delante, siempre y cuando las técnicas presupuestarias permitan efectivamente ejercer este control. Todas las declaraciones mencionadas sobre la vinculación entre presupuesto y plan deben servir como criterios para el control de la actuación económica gubernamental por parte del Legislativo.

e) *Las relaciones entre los sectores administrativos encargados de la planificación y del presupuesto*

Recientemente Yoshihiro Kogane señalaba que un problema complejo es el de la relación entre el sector planificador y el sector ejecutor, incluida la oficina de presupuesto, del gobierno central. Su coexistencia en la administración pública puede parecer natural, dado el hecho de que un plan abarca dos elementos diferentes de un mismo sistema macroeconómico. No obstante, de su relación se originan persistentes perturbaciones que perjudican la utilidad y la validez de los planes nacionales, en particular de los a largo plazo (Yoshihiro Kogane, 1987, p. 97).

Agrega el mismo autor que cuando el sector encargado de la planificación está subordinado al sector ejecutor, como por ejemplo cuando compete a una división del Ministerio de Hacienda preparar el presupuesto anual del gobierno central, la percepción de los problemas a largo plazo o estructurales suele estar distorsionada por consideraciones de corto plazo y políticas. Pero por otra parte, cuando la subordinación es inversa, es decir, cuando la oficina de presupuesto es una rama del Ministerio de Planificación, el apego a una coherencia utópica de los objetivos de política podría perjudicar el desempeño del Estado. Si ambos sectores tienen la misma jerarquía y son mutuamente independientes, el sector ejecutor podría tratar de llevar a cabo su tarea en forma autónoma, en tanto que el papel del sector planificador se volvería sólo decorativo, pues se le mantendría alejado del proceso real de adopción de decisiones.

Al tratar el tema de la articulación entre planes y presupuestos, en la legislación latinoamericana ha existido gran preocupación por coordinar la labor de los sectores administrativos encargados del presupuesto y de la planificación, respectivamente, y también la de ambos con el quehacer político. Al respecto, se ha llegado a diversas soluciones.

Efectivamente, la formulación del presupuesto es un proceso participativo, que exige algún grado de consenso. También es necesario que armonice las metas y objetivos de mediano plazo con los ciclos presupuestarios. En principio, debe existir acuerdo en cuanto al volumen de los recursos que serán movilizados, su articulación y las estrategias que se aplicarán (Naciones Unidas, 1976, p. 24).

En América Latina se han diseñado diversas formas de articular los sectores administrativos de la planificación y presupuestario: i) La primera consiste en atribuir ambas funciones a un mismo órgano, creando para ello un ministerio o secretaría independiente del Ministerio de Hacienda; a este último se le suele encargar de otras políticas económicas, como la tributaria, la crediticia y la monetaria. Esta es la solución adoptada en México y Honduras; ii) En otros países, las funciones relacionadas con el presupuesto se asignan a una oficina que forma parte de un ministerio económico amplio, que también está encargado del plan. Este es el caso de la República Dominicana, Costa Rica y Panamá; iii) El esquema más frecuente en la región es que exista una dirección general que elabora los presupuestos, adscrita al Ministerio de Hacienda; el plan, por su parte, es formulado por el Ministerio de Planificación y entre ambos sectores se establecen diversos vínculos. No obstante, cabe señalar que dentro de este tercer grupo existen países en los que aún estando estas funciones asignadas a ministerios diferentes, el de hacienda forma parte del sistema de planificación.

i) *La elaboración del presupuesto y el plan por un mismo órgano administrativo.* Como ya se dijo, el ejemplo clásico de esta opción es México, aunque recientemente habría venido a sumársele el sistema que está siendo diseñado en Honduras.

De hecho, México creó su Secretaría de Programación y Presupuesto para integrar ambas funciones en un mismo Ministerio. Así, en el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que define las responsabilidades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, además de las relacionadas con la planeación nacional, se dispone que debe “proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional” y “formular el programa de gasto público federal y el proyecto de egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, a la consideración de la Presidencia de la República”. Por último, está encargada de “autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” y de “llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos”.

Sin embargo, lo más notable del régimen mexicano y su principal diferencia respecto del segundo grupo de países mencionado, es que en la Secretaría no existe una oficina especial encargada de los asuntos presupuestarios, separada de la que se ocupa de planeación y programación: todas las subsecretarías y direcciones integrantes desempeñan ambos tipos de actividades.<sup>107</sup> En definitiva, toda la labor presupuestaria está ligada con la de planificación, puesto que “las actividades de orden sustantivo en el orden presupuestario se han centrado en la programación- presupuestación, para racionalizar el gasto público en función de las prioridades que señale la planeación nacional del desarrollo”.<sup>108</sup> En la misma ley de planeación, al referirse a la ejecución del plan mediante planes anuales, se señala que éstos servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación pertinente.

Otra característica de este régimen, resultante de la integración de las funciones presupuestaria y planificadora, es que al Ministerio de Hacienda queda encargado solamente de las tareas relacionadas con los ingresos. No obstante, puesto que no se puede planificar ni presupuestar sin tener en cuenta la disponibilidad de recursos, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde la importante función de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, tanto con respecto al plan como al presupuesto.

Por último, interesa mencionar que también en la dirección política están integrados el proceso planificador y el presupuestario, pues está prescrito que el Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de ley sobre ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, “informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan de Desarrollo”.

En *Honduras*, un importante elemento nuevo de la ley sobre planificación, vigente desde enero de 1987 (se publicó en diciembre de

1986), es la absoluta coordinación entre planificación y presupuesto. Todos los órganos del sistema nacional competentes en materia de planificación también tienen atribuciones en el ámbito presupuestario.

A nivel de la coordinación política, como ya se ha dicho, el Presidente de la República es el encargado de aprobar el plan antes de su presentación al Congreso Nacional; ahora bien, lo mismo ocurre con el programa de inversiones públicas, para que se pueda integrar en el presupuesto y con el proyecto sobre ingresos y egresos de la República. En cuanto al CONSUPLANE, que cumple funciones de asesoramiento en materia de planificación, está encargado de examinar el anteproyecto de presupuesto elaborado por la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto y de remitirlo al Consejo de Ministros para su aprobación. El CONAPLAN, órgano participativo y deliberativo, también debe analizar el proyecto de presupuesto y hacer las recomendaciones que estime pertinentes.

Pero lo más interesante del sistema es que se ha encargado a un único órgano técnico, la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, las actividades planificadora y presupuestaria; corresponde a esta Secretaría elaborar el anteproyecto de presupuesto general y dictaminar sobre el de las entidades autónomas y descentralizadas. A nivel sectorial, la coordinación también se lleva a la práctica mediante órganos únicos, que son las Secretarías de Estado de cada sector.

El sistema de coordinación que contempla la estructura hondureña llega casi a subordinar la actividad presupuestaria a la planificadora; por una parte, en el Artículo 38 de la Ley de Planificación se dispone que el Presupuesto General de la República y el de las instituciones descentralizadas deberán elaborarse ateniéndose a los planes de desarrollo aprobados e incluso que las modificaciones presupuestarias, tales como las transferencias de recursos, no podrán realizarse sin la anuencia de la Secretaría de Planificación; por otra parte, se establece que la Contraloría General de la República debe ejercer una supervisión adicional sobre la actividad presupuestaria, que no se trata de un control estrictamente de legalidad, pues se la faculta para formular los reparos correspondientes cuando la ejecución de los presupuestos no se ajuste a los planes operativos aprobados.

ii) *Integración de los sectores administrativos encargados del presupuesto y de la planificación en un solo ministerio.* Pertenecen a este segundo grupo de países los que atribuyen la función presupuestaria a una oficina que forma parte de un ministerio económico amplio, al que a la vez se encarga de la planificación.

Así ocurre en la *República Dominicana*, donde la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) funciona dentro del Secretariado Técnico de la Presidencia, del que también forman parte la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), la Oficina Nacional de Estadística (ONE) y la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

Al igual que en los casos anteriores, esta Secretaría es independiente del organismo que maneja específicamente la hacienda pública, pero la diferencia fundamental estriba en que, aunque existe coordinación entre las funciones referidas al plan y al presupuesto, cada una de ellas tiene identidad propia dentro de la administración pública.

La coordinación está garantizada por la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, de fecha 20 de diciembre de 1969, en cuyos Artículos 3 y 4 se establece que “Los Presupuestos que presentan las diferentes entidades deberán ser la expresión financiera y cuantitativa de los propósitos, programas y actividades estatales contempladas en los planes de desarrollo nacional, constituyendo los presupuestos, el plan de acción anual del Gobierno. En consecuencia, su formulación deberá efectuarse de tal forma que representen mecanismos operativos de los planes de mediano o largo plazo o de las decisiones de política económica y social que hayan sido adoptadas por el Consejo Nacional de Desarrollo”. “En virtud de lo expresado en el Artículo precedente, es preciso una estrecha coordinación entre la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Planificación durante el período de elaboración de sus respectivos planes, debiendo efectuarse dicha coordinación a través del Secretariado Técnico de la Presidencia.”

En efecto, en la ONAPRES recae la responsabilidad principal de elaborar el Presupuesto de Ingresos y el Anteproyecto de Ley de Gastos Públicos, pero debe estudiar con la ONAPLAN la magnitud y la distribución del gasto fiscal y recomendar políticas adecuadas sobre la destinación de los fondos asignados a diversos servicios públicos. Entre sus funciones figuran también las labores clásicas de los organismos presupuestarios: administrar la ejecución del presupuesto y controlar su avance periódico, impartir instrucciones y fijar los métodos a que deben someterse los organismos descentralizados y las empresas públicas para elaborar sus respectivos presupuestos y preparar informes financieros sobre ingresos y gastos durante el ejercicio presupuestario.

En *Costa Rica*, las relaciones entre la administración planificadora y la presupuestaria se han vuelto muy interesantes a partir del 19 de octubre de 1982, cuando se creó la denominada Autoridad Presupuestaria mediante la

Ley 6821. Las funciones encargadas a esta comisión son: formular las directrices de política presupuestaria del sector público, velar por la ejecución de las políticas formuladas y controlar la eficaz ejecución de los presupuestos. Pero lo que llama la atención en el contexto del presente estudio es que la articulación entre los sectores administrativos planificador y presupuestario se establece, en primer lugar, a nivel de ministros, puesto que la comisión está formada por el Ministro de Hacienda, quien la preside, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y el Presidente del Banco Central, con el fin de asegurar la necesaria coordinación.

Además, en esta ley el presupuesto está concebido como subordinado al plan. En la práctica, la coordinación se lleva a cabo a nivel de políticas por medio de directrices, sistema contemplado en la Ley General de la Administración Pública 6227, de mayo de 1978. Este procedimiento también se aplica en el ámbito presupuestario y cuando la comisión formula directrices en materias de su competencia, la validez de las mismas se funda en que se haya tomado “en consideración los criterios sustentados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes operativos anuales, a efectos de que los presupuestos de las instituciones del sector público, sean concordantes con los objetivos y prioridades establecidos en esos planes”.<sup>109</sup>

Las normas que regulan las funciones del Departamento encargado de preparar el proyecto de presupuesto están contenidas en el Artículo 177 de la Constitución, pero su principal característica es que está adscrito al MIDEPLAN (Artículo 9 de la Ley de Planeación) y, a la vez, forma parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria; es por ello que se ha incluido a Costa Rica en este segundo grupo de países.

El procedimiento presupuestario comienza cuando la Autoridad correspondiente publica lineamientos generales y específicos, en los que se tiene debidamente en cuenta el plan, para que el sector público formule sus proyectos de presupuesto. Para garantizar que éstos se adecuen al plan existen dos tipos de controles; el primero, que atañe a los diversos tipos de gasto, es realizado por la Contraloría General de la República; además, corresponde al MIDEPLAN ocuparse de que los programas de inversión pública sean compatibles con las previsiones y orden de prioridades establecidos en los planes nacionales de desarrollo, lo que constituye el segundo control. De acuerdo con esto, las entidades públicas deben obtener el visto bueno de MIDEPLAN antes de presentar sus proyectos a la Contraloría. A continuación, el Departamento de Presupuesto elabora el proyecto de presupuesto que será aprobado por el Consejo de Ministros y la Asamblea.

Por otra parte, la ley sobre el equilibrio financiero del sector público, publicada en febrero de 1984, crea una Comisión de Reordenamiento Hacendario a la que se encarga de elaborar proyectos de ley que contemplen, entre otros elementos, mecanismos para calificar las prioridades del sector público, en el marco de las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo.

En *Panamá*, el Ministerio de Planificación y Política Económica está encargado no solamente de la preparación de planes, sino de “dirigir la administración presupuestaria del sector público que comprende la preparación, formulación, ejecución financiera y física, la contabilidad y el control, evaluación, coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas”. Para llevar a cabo estas funciones, la Dirección de Presupuesto de la Nación, encargada fundamentalmente de conducir la administración del presupuesto del sector público, ha sido adscrita al Ministerio de Planificación y Política Económica. No obstante, a la Dirección de Planificación Económica y Social le corresponde un importante papel relacionado con los presupuestos; éste consiste en preparar planes anuales operativos, congruentes con los planes nacionales de desarrollo, que sirvan de base para la formulación de los presupuestos del sector público.

Sobre la base de estos planes anuales, que deben ser aprobados por ley, la Dirección de Presupuesto formula el proyecto de presupuesto. Por otra parte, está dispuesto que la Dirección de Presupuesto actúe en coordinación con la de Planificación y con el Ministerio de Hacienda y Tesoro para elaborar estimaciones de ingresos ordinarios y extraordinarios, con vistas a preparar el presupuesto.

En efecto, el mayor inconveniente que se presenta en los dos primeros grupos de países estriba en que para preparar el presupuesto no solamente hay que estudiar los posibles gastos, tarea que perfectamente puede centralizarse en el Ministerio de Planificación, sino también las estimaciones de ingresos, que deben ser realizadas por el Ministerio de Hacienda; por lo tanto, es preciso establecer los necesarios mecanismos de coordinación.

iii) *Sectores administrativos independientes encargados de la planificación y del presupuesto.* En el tercer grupo de países, con creces el mayoritario en la región, se considera que, desde el punto de vista de la administración pública, las oficinas encargadas de actividades de planificación deben estar separadas de las que se ocupan de los presupuestos. Como se ha mencionado, la primera función normalmente es atribuida a un órgano de rango ministerial o paraministerial y, la segunda, a una dirección general de presupuesto, dependiente del Ministerio de

Hacienda, lo que permite centralizar los asuntos relativos tanto a ingresos como a gastos públicos. No obstante, se establecen vínculos para coordinar la planificación con los presupuestos, a fin de que los segundos puedan servir de instrumento a la primera. A continuación se reseñan algunos casos de este tipo.

En *Bolivia*, por ejemplo, el presupuesto general de la nación es elaborado por el Ministerio de Finanzas. No obstante, éste debe actuar en forma coordinada con el Ministerio de Planificación y Coordinación, sobre todo en lo que atañe a las inversiones del sector público. El proyecto, además, debe ser sancionado por el CONEPLAN, que es el máximo órgano decisorio en materia de planificación, antes de presentarlo al Consejo de Ministros para su aprobación.

En *Colombia* existe un sistema de programación presupuestaria que garantiza que la preparación y ejecución del presupuesto público reflejen los planes de inversión. Esto se logró mediante una profunda reforma del sistema presupuestario llevada a cabo en la década de 1960 con el propósito de dar un contenido programático de mediano y largo plazo al presupuesto nacional anual. A fines de los años sesenta, el DNP ya tenía una gran ingerencia en la determinación del nivel de gasto público de inversión (Gutiérrez Castro, 1983, p. 84).

El presupuesto es claramente concebido como instrumento del plan.<sup>110</sup> Sin embargo, el sistema de este tercer grupo de países se caracteriza por preocuparse más de adecuar al presupuesto los gastos de inversión previstos en el plan que los gastos corrientes; esto es evidente en el caso del sistema colombiano, en el que participa no sólo el DNP, sino el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

En primer lugar, según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Consejo estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de gastos públicos destinados al desarrollo, en las que debe fundarse la elaboración del proyecto de presupuesto que el Gobierno presenta a la consideración del Congreso Nacional; esta disposición se reproduce literalmente al enumerar las funciones del Consejo, en el Decreto 627 de 1974.

A continuación, el Departamento Nacional de Planeación, sobre la base de los planes de inversión pública, estudia los requerimientos financieros para el siguiente año fiscal; luego, en consulta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que determina la cuantía de los recursos financieros disponibles para inversión, prepara una distribución tentativa de dichos fondos por entidades. El DNP envía la información correspondiente a los

ministerios y jefes de departamentos administrativos y, por su conducto, a las instituciones públicas dependientes, antes de la fecha prescrita en los reglamentos, con fines de programación presupuestaria y revisión del plan de inversiones públicas. El DNP recibe copia de las solicitudes de inversión presentadas por los ministerios y departamentos administrativos a la Dirección General del Presupuesto.

La Dirección General del Presupuesto, en consulta con el DNP y con la Dirección General de Crédito Público, calcula el monto global de recursos financieros disponibles para gastos de inversión y lo pone en conocimiento del DNP. Este prepara entonces el anteproyecto de asignación de cuotas de inversión y lo remite a la Dirección General del Presupuesto. Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de la Dirección General del Presupuesto, elabora el proyecto de gastos de funcionamiento y, en consulta con el DNP, el proyecto de presupuesto de gastos de inversión.

Es evidente, por lo tanto, que los órganos de planificación intervienen en lo que atañe a gastos de inversión, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que éstos son los que más inciden sobre el plan; sin embargo, esta participación no resulta suficiente cuando se desea elaborar un presupuesto por programas. De ahí que en la nueva regulación del DNP se procure ampliar sus funciones en materia presupuestaria.

Efectivamente, en el nuevo Decreto 3152 del 7 de octubre de 1986, al tratar las funciones del DNP, se vuelve a insistir en el tema de los gastos de inversión; al respecto se señala que el Departamento debe “Dar concepto previo a la Dirección General de Presupuesto sobre el proyecto de presupuesto que el Gobierno debe someter al Congreso Nacional, así como sobre las modificaciones y adiciones que durante el año se hagan a la ley de presupuesto, en lo que se refiere a los gastos de inversión y de desarrollo”. Pero lo novedoso es que se añade la función de “Definir con la Dirección Nacional de Presupuesto los conceptos y las clasificaciones de los diversos renglones del presupuesto de gastos del Gobierno” y “Dar concepto previo sobre los cálculos de rentas e ingresos de la Nación que se deben incluir en el proyecto de presupuesto que se someta a la aprobación del Congreso Nacional”.

En Ecuador, la coordinación entre el sector administrativo de la planificación (Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y su Secretaría) y el presupuestario (Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas y Crédito Público), se limita estrictamente al programa de inversiones.

En la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control del año 1977 se establece expresamente una vinculación entre planes y

presupuestos de características similares a las del caso anterior;<sup>111</sup> a los órganos planificadores, es decir, al Consejo Nacional de Desarrollo y su Secretaría, se les encarga, respectivamente, de sugerir el orden de prioridades del gasto gubernamental y de las demás entidades y organismos del sector público y de elaborar la lista de inversiones prioritarias para el desarrollo, a fin de que sean consideradas en los proyectos de presupuesto general del Estado y de las instituciones y empresas públicas y también para orientar a los organismos seccionales.

En el caso de Ecuador, interesa destacar que el papel preponderante de la relación entre los sectores de la planificación y del presupuesto recae fundamentalmente en el Ministerio de Finanzas, puesto que a los órganos planificadores sólo les corresponde prestar asesoramiento; esto contrasta, por ejemplo, con el sistema colombiano, en el cual la intervención del DNP es mucho más efectiva. De hecho, en el Artículo 48 de la Ley Orgánica se señala expresamente que “Corresponde al Ministerio de Finanzas coordinar los procesos de planificación y presupuestos en función de las prioridades establecidas para el desarrollo socio-económico del país”. No obstante, cuando se trata del presupuesto de las entidades descentralizadas del régimen seccional, el CONADE y su Secretaría desempeñan un papel mucho más protagónico, pues deben establecer normas para la preparación y ejecución de los presupuestos y, posteriormente, emitir juicio sobre los proyectos y cuidar que su acción se ciña a los planes de desarrollo aprobados por el gobierno nacional; por lo tanto, podrán objetar, en todo o en parte, los presupuestos que no se ajusten a la política de desarrollo establecida por el Gobierno o que no incluyan las asignaciones de fondos suficientes para la realización o continuación de programas contenidos en los planes nacionales o regionales, en cuya ejecución deban intervenir las entidades nacionales.

Por último, también parece importante que se haya facultado a la Junta de Planificación y Coordinación Económica para ejercer un control sobre el presupuesto, pues en el Artículo 92 de la Ley Orgánica se dispone que “La Subsecretaría de Presupuesto y la Junta de Planificación evaluarán la ejecución de los programas, con el propósito de verificar el cumplimiento de los fines y la obtención de las metas programadas”.

En *Guatemala* la situación es parecida a la de Ecuador. Aunque en el preámbulo de la Ley Orgánica de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación, de agosto de 1973, se señala que debe armonizarse la política financiera del Estado con la de desarrollo económico del país, se encomienda de ello a la Dirección Técnica del Presupuesto, dependiente del

Ministerio de Finanzas Públicas. Al Consejo Nacional de Planificación Económica sólo le corresponde prestar asesoramiento, pues su función al respecto consiste en examinar el anteproyecto anual de ingresos y egresos de la Nación a la luz de los planes básicos de desarrollo económico, para luego emitir los juicios y recomendaciones pertinentes. En cuanto a la Secretaría General de Planificación Económica, su intervención se limita a elaborar, conjuntamente con las unidades técnicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los sistemas presupuestarios más adecuados para incrementar la efectividad de la planificación económica y social.

En *Paraguay*, a pesar de que la planificación del sector público es indicativa y no obligatoria, se ha previsto también una estrecha coordinación entre la planificación y los presupuestos, como lo demuestran los considerandos del Decreto-Ley 312 del 14 de septiembre de 1962, mediante el cual se creó la Secretaría Técnica de Planificación Económica y Social.<sup>112</sup> No obstante, la preparación del presupuesto corresponde al Ministerio de Hacienda y a la Secretaría se le asignan funciones de asesoramiento, ya que en el Artículo 3 de la Ley de Planificación se establece que tiene derecho a participar en el estudio del presupuesto general de gastos y recursos de la Nación y formular recomendaciones relativas a la proporción de los recursos públicos que conviene destinar a los programas, de acuerdo con las prioridades establecidas; esta disposición se repite en la Ley Orgánica de Presupuesto del 2 de octubre de 1968.

En *Chile* y *Perú* también se ha optado por el sistema de separar los sectores administrativos encargados de la planificación y del presupuesto; sin embargo, en ambos estos países se observa que, si bien a nivel global dicha disociación existe, a nivel sectorial se propicia la coordinación entre planes y presupuestos, porque las funciones correspondientes se asignan a las mismas oficinas.

En *Chile*, en el Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado se establece que “el sistema de administración financiera deberá estar orientado por las directrices del sistema de planificación del sector público y constituirá la expresión financiera de los planes y programas del Estado”; no obstante, la responsabilidad de la coordinación recae en el Ministerio de Hacienda y no en ODEPLAN que, como vimos, era un órgano asesor. En su calidad de tal, sin embargo, le corresponde proponer anualmente al Presidente de la República los montos de inversión pública que requiera el Plan Nacional de Desarrollo, tanto por sectores como por regiones, con el fin de elaborar el proyecto de ley de presupuesto de entradas y gastos de la Nación. Además, en conjunto con la

Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, debe coordinar los proyectos de presupuestos anuales presentados por los ministerios e instituciones descentralizadas, de acuerdo con las metas de inversión establecidas.

De la misma manera, en *Perú* la elaboración del presupuesto corresponde, según la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del 16 de enero de 1964, a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, pero el Instituto Nacional de Planificación participa en la formulación y evaluación del presupuesto del sector público, para asegurar que exprese los objetivos, metas y políticas de los planes de desarrollo. Especial importancia tiene su participación con respecto a los gastos de inversión, puesto que le corresponde elaborar el programa priorizado de inversiones del sector público nacional.

La administración sectorial tiene un gran papel en la confección del presupuesto. Las Direcciones Generales u oficinas de presupuesto y planificación de los ministerios y organismos centrales, aunque dependen administrativamente del ministerio al cual están adscritas, en los aspectos técnicos están sujetas al INP y al Ministerio de Economía y Finanzas. Les corresponde conducir la formulación, programación y evaluación del presupuesto del ministerio u organismo central correspondiente, así como coordinar estas acciones, conjuntamente con la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas; además, deben orientar la formulación, programación y evaluación del presupuesto de las instituciones públicas y empresas del Estado vinculadas al mismo ministerio u organismo central, a fin de asegurar que expresen los objetivos, metas y políticas de los planes de desarrollo.

En *Venezuela*, la principal novedad que introdujo la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario en 1980 se refirió precisamente a las relaciones entre el presupuesto y el plan y entre los respectivos sectores que los administran. En el Artículo 2 de dicha Ley se señala que “Los Presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas del desarrollo económico, social e institucional del país. Son parte e instrumentos de la planificación nacional y en su formulación, aprobación y ejecución, deberán seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual ...”.

Una declaración de este tenor exigía que la propia ley estableciera estrechas relaciones entre la administración planificadora y la presupuestaria; esta vinculación se describe a partir del Artículo 2 y se

amplían las funciones presupuestarias asignadas a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) en el Decreto 492 de 1958.<sup>113</sup> En efecto, el Presidente de la República, asesorado por el Consejo de Ministros, debe fijar los lineamientos generales para la formulación de la ley de presupuesto. A tales fines, CORDIPLAN somete al Presidente de la República una evaluación del cumplimiento del Plan de la Nación y del desarrollo general del país. A su vez, la Oficina Central de Presupuesto le presenta un informe acerca de la situación presupuestaria de los organismos públicos y del cumplimiento de las metas previstas en los diversos sectores, programas y proyectos, así como las propuestas para el próximo ejercicio.

En la práctica, una regulación de este tipo determina que el sistema venezolano sea mixto porque, aunque existe una oficina presupuestaria dependiente del Ministerio de Hacienda, todo lo relacionado con el presupuesto como instrumento de ejecución del plan queda a cargo de CORDIPLAN.

Sin embargo, el sistema adoptado por Venezuela para armonizar planes y presupuestos ha sido objeto de críticas por sus magros resultados, ya que, como todavía se dice, “las actividades que enmarcan la acción planificadora y la presupuestaria, han sido, en la mayoría de las veces, trabajadas en forma aislada, independientemente de que en los productos finales obtenidos –planes y presupuestos– haya una suerte de concordancia casi siempre resultado de coincidencias eventuales. En consecuencia, los intentos de compatibilizar los contenidos estratégicos, objetivos, políticas, programas y proyectos de los planes de desarrollo, con la asignación de recursos financieros de las categorías programáticas presupuestarias, han sido asistémicos, siempre determinados por circunstancias apremiantes que impone la realidad. En todo caso, el mayor énfasis, para la armonización de los planes con los presupuestos públicos ha descansado principalmente sobre los montos de inversión contemplados desde uno y otro instrumento”.<sup>114</sup>

Es por estas razones que, en el nuevo proyecto de ley sobre el sistema nacional de planificación, se pretenda establecer una vinculación más estrecha entre planes y presupuestos, con un enfoque en que estos últimos sean concebidos como mecanismos para articular el mediano y el corto plazo.

Como se ha visto, las relaciones entre las administraciones de la planificación y del presupuesto pueden asumir muchas formas, dependiendo sobre todo de si la función predominante de la oficina planificadora es de asesoramiento o ejecutiva; en todo caso, siempre será

imprescindible coordinar ambos sectores. Sin embargo, la coordinación administrativa no basta para armonizar los planes y los presupuestos: es preciso, además, que éstos tengan una estructura que permita su armonización y que también se solucione el clásico problema de los desfases temporales entre el plan y el presupuesto.

## **5. La estructura presupuestaria y la planificación**

### **a) *El presupuesto por programas***

Uno de los aspectos en los que más se deja sentir la influencia de la planificación sobre el presupuesto es el de la estructura y técnicas presupuestarias; adecuar el presupuesto a la planificación no es una tarea fácil, ya que se debe tener presente que el presupuesto cumple múltiples funciones. Sería sencillo solucionar el problema de encontrar una estructura presupuestaria adecuada para responder a la necesidad de que el presupuesto contribuya a racionalizar el proceso planificador, pero sucede que además debe utilizarse para controlar eficazmente la actividad financiera de las entidades públicas y para expresarla en términos contables (Argüello Reguera, 1971, p. 213). Por esta razón, se ha tratado de añadir una dimensión más a los criterios clásicos de estructuración presupuestaria. Así, a los aspectos orgánicos, funcionales y económicos de la clasificación presupuestaria se ha agregado el de los presupuestos por programa, como instrumento destinado a racionalizar las decisiones sobre asignación de recursos públicos.

El presupuesto por programa implica la integración de objetivos, lo que lógicamente antecede al proceso presupuestario propiamente tal y la asignación de recursos, fase ya específicamente presupuestaria. Luego, los programas constituyen el nexo entre identificación de objetivos y asignación de recursos, de tal manera que el presupuesto por programas se inserta en un contexto netamente planificador (Bermejo Sánchez, 1986; Blasco Sánchez y Cueva Calabia, 1986). Ahora bien, la fijación de objetivos puede darse sin necesidad de planificación, en el seno propio del proceso presupuestario, dentro del cual puede producirse lo que se ha llamado una autogeneración de objetivos. Sin embargo, el origen de esta técnica estuvo asociado al proceso de planificación y, concretamente, a los problemas del desarrollo. En el presente estudio, el presupuesto por programas se analizará en relación con la formulación autónoma de objetivos, etapa que se realiza dentro del período para el cual se planifica; respecto de tales objetivos, el instrumento presupuestario cumple una función ejecutora (Pérez Royo, 1983, p. 72).

Esta forma de concebir el presupuesto por programas responde a la misma lógica que la RCB en Francia: la necesidad de superar el desfase entre la preparación y ejecución del presupuesto y las necesidades económicas y sociales de la Nación. Si se clasifican los gastos en función de su naturaleza económica y no en función del objeto buscado, el presupuesto elaborado escasamente permitiría asegurar que los objetivos que se persiguen corresponden con exactitud a los fijados por los poderes públicos, ni tampoco comprobar que la utilización prevista de los medios disponibles sea la óptima. Quizás uno de los más graves inconvenientes en el debate presupuestario tradicional, señala Garrido Falla, estriba en que la mayor parte de los departamentos ministeriales se basan en la anterior tasa de aumento bruto de la producción para justificar los incrementos de recursos que solicitan. Pero, como resulta obvio, al examinar el proyecto de presupuesto, es imposible comprobar si esta programación del gasto se justifica en función de los objetivos perseguidos; incluso, con frecuencia surgen sospechas acerca de cuál podría ser el verdadero objetivo: si asegurar la continuidad del organismo o el cumplimiento de determinadas funciones (Garrido Falla, 1975, p. 35).<sup>115</sup>

La necesidad de establecer un presupuesto por programas está determinada por tres consideraciones: la primera y, la más importante en el contexto de este estudio, es la necesidad de adecuar el lenguaje presupuestario al lenguaje de la planificación; las otras dos, también bastante relevantes, son: la enorme magnitud del gasto público, si bien aún considerado insuficiente en momentos como los actuales y la necesidad de establecer procedimientos de control referidos no a la legalidad del gasto, sino a su racionalidad.

Hasta ahora se ha hablado de la primera de dichas consideraciones, porque el sistema de presupuesto por programas y realizaciones se relaciona más con el tema de la planificación. En este tipo de presupuestos se procura, por un lado, clasificar las actividades públicas por funciones, sectores, programas y proyectos, en relación con sus objetivos; por el otro, establecer los niveles de las cargas de trabajo y definir unidades de medida para evaluar las realizaciones. Estos valores se relacionan luego con los sistemas de cuentas nacionales y de gestión financiera, que deben armonizarse con el esquema de clasificación e información presupuestarias. Cuando estos fines se cumplen plenamente, se dispone de un marco útil para una buena gestión presupuestaria y para fomentar la economía y la eficacia de los gastos gubernamentales (Naciones Unidas, 1982, p. 65).<sup>116</sup>

No obstante, en algunos casos se ha introducido la modalidad del presupuesto por programas sin vincularlo a los procesos de planificación.

Evidentemente, ello sólo se justifica si en el país no se ha puesto en práctica un proceso de planificación, pero no cuando éste existe, pues en tal caso se están formulando objetivos mediante procesos distintos, por lo que no necesariamente serán coincidentes. Es por ello que ya en 1976 las Naciones Unidas advirtieron que los Gobiernos que desearan introducir el presupuesto por programas debían considerar los cambios que esto requería, así como también adoptar medidas para desarrollar los conocimientos especializados necesarios y satisfacer otras exigencias administrativas (Naciones Unidas, 1976, p. 17).<sup>117</sup>

Pero la necesidad de establecer un presupuesto por programas también se relaciona con otra consideración muy vinculada a la anterior: el extraordinario ritmo de expansión del gasto público, que parece ser una de sus características inherentes y la necesidad de ajustarlo al volumen de recursos previsto.

En efecto, el gasto fiscal tiende naturalmente a crecer en forma progresiva, porque si bien las necesidades públicas aumentan a la par con el grado de desarrollo, el gasto se eleva con mayor rapidez, puesto que la administración nunca es capaz de autorreducirse cuando una necesidad ha sido cubierta o dejó de existir la situación que la originó. Generalmente, la creación de un aparato administrativo no implica la desaparición del anteriormente encargado de las funciones que el nuevo viene a asumir, total o parcialmente. A nadie escapa, por ejemplo, que los procesos descentralizadores, que teóricamente no deberían implicar un aumento de gastos, sino todo lo contrario, dado que permiten acercar el aparato administrativo a las auténticas necesidades públicas, en la práctica pueden acarrear duplicación de órganos y multiplicar el volumen de gastos. Puesto que los recursos son limitados, es preciso adoptar medidas fiscales y financieras que aseguren que el proceso de formulación y ejecución del presupuesto sea compatible con un óptimo uso y gestión de los recursos del Estado; una buena técnica para lograrlo es la de los presupuestos por programas (Naciones Unidas, 1982, p. 65).<sup>118</sup>

La última consideración respecto de esta modalidad presupuestaria se asocia al tema del control. Según el enfoque tradicional, las partidas del presupuesto sólo se clasifican en función de su naturaleza económica (gastos corrientes o de capital) o del órgano al que se asignan los recursos (clasificación orgánica por departamentos administrativos en los ámbitos ejecutivo, legislativo, judicial, entre otros); el único control de la ejecución presupuestaria que esto permite es verificar si los fondos destinados a un departamento o ministerio han sido efectivamente gastados por el

organismo en cuestión, o si una partida de gasto de capital se ha destinado efectivamente a tal uso. En cambio, el presupuesto por programas hace posible *controlar que realmente se haya cumplido el objetivo previsto*. Si bien el primer tipo de control sigue siendo imprescindible, el segundo tiene una enorme importancia y no debe ser desdeñado, puesto que por medio del presupuesto por programas se puede controlar la efectividad de la planificación. De nada sirve que el proceso planificador genere una serie de objetivos, si no existen las técnicas presupuestarias que posibiliten su cumplimiento y la posterior verificación del grado de efectividad con que esto se logró.

En América Latina, técnicamente hablando, la modalidad de presupuestar por programas es aceptada como integrante del sistema de planificación (Arrieché y otros, 1978, p. 402). Sin embargo, esto no significa que efectivamente se esté aplicando en todos los países de América Latina. Al respecto se ha dicho que los problemas asociados a este tipo de presupuesto en la región se pueden resumir en uno solo: su vinculación e integración con los planes de desarrollo. Se ha afirmado asimismo que contra su solución conspiraron, por una parte, el estado de desarrollo de la planificación y, por la otra, las rigideces de los sistemas administrativos. En efecto, con frecuencia se implantaron los presupuestos por programas sin el necesario respaldo de un plan de mediano o corto plazo; asimismo, al aplicar el sistema al sector público, hubo un predominio de lo institucional sobre lo funcional (Israel, 1978, p. 548).

Sin embargo, en la década de 1980, a estos problemas se sumaron los generados por la crisis, que impuso sacrificios en la ejecución de programas y proyectos contemplados en los planes de desarrollo de mediano y largo plazo y, en algunos casos, también en la de los planes operativos. Como resultado de la fuerte contracción de esos programas, se produjo un desfase importante entre lo previsto en los planes formales de desarrollo y los recursos asignados en los presupuestos anuales; de todos modos, la importancia relativa de la inversión pública tendió a disminuir. Por otra parte, *en varios casos la capacidad de programación financiera se debilitó ante la incertidumbre reinante, lo que hizo difícil estimar, de manera más o menos confiable, los ingresos tributarios y, por ende, elaborar presupuestos de gastos con algún grado de certeza*. El sistema de presupuestos por programas, que permitía mantener una estrecha articulación entre las orientaciones del plan y el gasto anual, se ha desvirtuado en forma progresiva debido a la necesidad de revisar continuamente los presupuestos (ILPES, 1986, p. 62).<sup>119</sup>

No obstante, de un tiempo a esta parte en las legislaciones latinoamericanas se mencionan los presupuestos por programas o, por lo menos, las estructuras presupuestarias articuladas con la planificación; como se vio anteriormente, a veces los presupuestos incluso son elaborados por las oficinas de planificación. En otros casos, se permite a estas oficinas intervenir en el diseño de la estructura presupuestaria de algunos gastos; normalmente, sin embargo, esto sólo se da en materia de gastos de inversión.

No obstante, la evaluación de la estructura presupuestaria en general y del presupuesto por programas en particular, no debería depender del hecho de que los mismos hayan sido elaborados o no por las oficinas de planificación; lo que sí es imprescindible es que exista una estrecha vinculación entre los respectivos organismos y que el resultado, es decir, el presupuesto por programas, refleje los objetivos contenidos en los planes.

b) *El presupuesto por programas en algunas legislaciones*

A continuación, se analizarán algunos ejemplos de la forma en que se ha regulado la modalidad de presupuestar por programas. Para ello se utilizará una clasificación parecida a la anterior, aunque en este caso sólo se distinguirá entre países en los que el presupuesto es elaborado por el mismo organismo planificador o bien por una oficina adscrita al mismo y otros en que esta función corresponde al Ministerio de Hacienda.

i) *Países con sistemas administrativos unitarios encargados del presupuesto y la planificación.* Dentro de este primer grupo, sin duda el caso más interesante es el de *Costa Rica*. A partir de 1984, se adoptó allí un sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad gubernamental.<sup>120</sup> Los objetivos del mismo son los siguientes: i) establecer un sistema presupuestario flexible, que responda a las exigencias de los planes nacionales de desarrollo y sea uniforme para todas las instituciones del sector público; ii) coordinar la planificación de mediano plazo, en cuanto a medidas de política económica y social, metas y objetivos, con la programación presupuestaria anual del sector público; iii) armonizar la planificación sectorial y regional de la economía con la programación anual de las instituciones del gobierno central, entidades descentralizadas y empresas del sector público en los campos correspondientes; iv) coordinar la programación y ejecución de los presupuestos de las instituciones del sector público con los demás instrumentos de los planes operativos anuales; v) adecuar la información factual y financiera que genera la ejecución presupuestaria a los requerimientos que imponen la evaluación, revisión y

reformulación de planes y presupuestos; vi) conciliar las clasificaciones económicas de ingresos y gastos de las transacciones financieras del sector público y de las cuentas corrientes y de capital derivadas de todas ellas, con las categorías utilizadas en planificación para elaborar proyecciones de variables macroeconómicas en los planes de desarrollo y éstas con el sistema de cuentas nacionales.

El análisis que sigue se centrará en ese último objetivo, es decir, estructurar el presupuesto y los planes de acuerdo con las mismas clasificaciones, lo que resulta fundamental para presupuestar por programas. Es por ello que en Costa Rica se ha integrado al esquema un Subsistema de Planificación y Presupuesto.

El Subsistema de Planificación y Presupuesto comprende cuatro fases: i) diseño de la estrategia de desarrollo; ii) elaboración del plan de desarrollo; iii) formulación del plan operativo anual; y iv) confección del presupuesto del sector público, que se convierte así en instrumento de ejecución del plan.

En relación con el último aspecto, en el documento del MIDEPLAN donde se describe el sistema integrado se reconoce que el presupuesto es un instrumento de uso múltiple. Constituye, en primer lugar, una herramienta de política gubernamental, que permite asignar recursos para alcanzar los objetivos propuestos para el año siguiente. Por otra parte, es un instrumento de programación de las actividades del sector público, por lo que se convierte en el mecanismo operativo anual de los planes de mediano y largo plazo del gobierno. En él se detallan las metas de cada una de las áreas que comprende el sector público, así como los recursos y costos de operación que involucra su cumplimiento. Pero, además, el presupuesto es un instrumento de ejecución de los planes de desarrollo y debe servir de base para la asignación de recursos a las instituciones del sector público vinculadas a los diversos sectores de actividad; de ahí la necesidad de establecer una metodología uniforme de planificación y programación presupuestaria sectorial, aplicable tanto a la elaboración de planes de mediano plazo como a los presupuestos anuales del gobierno central, entidades descentralizadas y empresas del Estado, lo que incluye la utilización de una clasificación o códigos uniformes, adecuados para formular y ejecutar planes y presupuestos.

El presupuesto del sector público puede presentarse en tres versiones: institucional, sectorial y regional. A su vez, las clasificaciones en las que se basa son: institucional, por tipo de programa, sectorial-programática, regional, por objeto del gasto y por fuente de financiamiento. Las más importantes para el sistema integrado son: tipo de programa,

sectorial-programática e institucional y las correspondientes interrelaciones entre programa, institución y sector. La clasificación funcional desaparece y es sustituida por la sectorial-programática.

En la *República Dominicana* los presupuestos también son elaborados dentro del sistema de planificación. La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, del 20 de diciembre de 1969, dispone que los presupuestos de gastos de las diversas entidades se presenten clasificados por programas y, dentro de cada programa, por categorías económicas, por objeto del gasto u ordenadas de acuerdo con cualquier otro esquema que la Oficina Nacional de Presupuesto considere conveniente. La clasificación por programas comprende el agrupamiento de los gastos según los diversos programas que cada entidad debe llevar a cabo para dar cumplimiento a las funciones que le han sido asignadas, así como la identificación de una o varias actividades para la realización de cada programa.

El presupuesto por programas comprende no solamente la preparación, sino la aprobación y ejecución del mismo. En efecto, el Congreso aprueba el presupuesto de gastos a nivel de capítulo y partida. Cada capítulo corresponde a uno de los organismos que componen el gobierno central. Las partidas son las apropiaciones concedidas a los programas presupuestarios cuyo fin es cumplir las funciones del Estado y mediante los cuales se establecen objetivos o metas, cuantificables o no; en principio, tales metas deben lograrse con los recursos financieros asignados a los programas, de cuya ejecución se encarga una unidad administrativa responsable.

Con respecto a la ejecución, en la normativa se dispone que las solicitudes de asignación de fondos de cada organismo se ciñan estrictamente al presupuesto aprobado y que se debe explicar clara y específicamente las diversas imputaciones de gastos, esto es, programa, subprograma, actividad, grupo, subgrupo y cualquier otra clasificación que se considere conveniente. Las asignaciones para gastos de inversión deberán solicitarse con una justificación detallada de la significación del gasto en términos físicos o de metas por cumplir.

En *Panamá*, las normas generales de administración presupuestaria contenidas en la ley del presupuesto,<sup>121</sup> señalan expresamente, en el Artículo 94, que la finalidad primordial de la administración y control presupuestarios es establecer en cada institución pública, métodos y procedimientos de administración presupuestaria aptos para alcanzar los objetivos y metas de los planes de desarrollo; en el Artículo siguiente se establece, como objetivo principal, “obtener que el Presupuesto General del

Estado sea la fiel expresión de los proyectos y programas para un período determinado”. Pero es el Artículo 97 el que se refiere específicamente al presupuesto por programas, al hablar del gasto aprobado con el fin de ejecutar los programas de trabajo esenciales para lograr los objetivos y metas de desarrollo económico y social definidos en cada uno de los niveles programáticos.

ii) *Sistemas en los que el presupuesto es elaborado por el Ministerio de Hacienda.* Entre los países en los que la elaboración del presupuesto no recae en el Ministerio de Planificación cabe señalar varios ejemplos.

En *Colombia*, en el Artículo 2 del Decreto de 1973 relativo al Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, se dispone que el presupuesto “será presentado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del Gobierno Nacional de acuerdo con las normas establecidas en el presente Estatuto”. Más adelante, en el Artículo 25, se agrega que “Corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto Nacional, en forma que refleje los planes y programas, según las disposiciones legales en vigor”. Es evidente, por lo tanto, que el propósito de esta legislación es implantar la modalidad de presupuesto por programas, y así se reconoce en el Artículo 44, el cual prescribe que “El Gobierno, con miras a adoptar gradualmente un sistema presupuestal por programas, definidos y analizados en términos de objetivos y metas, independientemente de las entidades que lo ejecutan, procurará desarrollar, en el menor período posible, métodos para medir y evaluar los resultados de la ejecución de los programas con respecto a los objetivos y metas establecidos, a fin de disponer cada vez de mejor información para preparar el proyecto de Presupuesto general de la Nación”.

La clasificación presupuestaria exige distinguir entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Luego, los gastos se separan por ramas: ejecutivo, legislativo, judicial y contraloría; la rama ejecutiva, a su vez, se divide en secciones que corresponden a los ministerios y departamentos administrativos que la componen.

Es en tales secciones que se adopta el presupuesto por programas. En efecto, dentro de cada una de ellas, los gastos se clasifican por capítulos, programas y artículos. Los capítulos corresponden a las diversas unidades ejecutoras que forman parte de la dependencia. Los programas son los conjuntos de actividades homogéneas que serán ejecutadas. Los artículos representan el objeto mismo del gasto.

Los programas y subprogramas deben presentarse debidamente explicados, integrados y en orden numérico. Asimismo, es necesario que la clasificación

utilizada para elaborar el presupuesto de gastos de inversión se ajuste, en la medida de lo posible, a la empleada en el plan de inversiones públicas.

La legislación sobre presupuesto en *Chile* demuestra que se reconoce el hecho de que las relaciones entre plan y presupuesto exigen una adecuada estructura presupuestaria. Así, en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado de 1975, se prescribe que “las clasificaciones presupuestarias que se establezcan deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del sector público”. Además, establece la existencia de un control en este sentido al señalar que “las clasificaciones [presupuestarias] utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejen los recursos públicos a nivel nacional, regional y local”. Esto significa que se supervisará la ejecución de las actividades y el cumplimiento de las metas previstas en los programas del sector estatal.

En *Ecuador*, la Constitución reconoce la necesidad de que la estructura presupuestaria se adecúe a la planificación al disponer, en el Artículo 71, que “El Presupuesto se dictará anualmente y contendrá todos los ingresos y egresos del Estado incluyendo los de las entidades autónomas destinadas a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de los programas de desarrollo económico y social ...”. De acuerdo con esto, en el Artículo 65 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera y Control de 1977 se prescribe que las características de la programación presupuestaria deben permitir la compatibilización del presupuesto con los instrumentos mencionados en la Constitución, es decir, los planes de desarrollo, los planes operativos anuales, el plan financiero y otros medios de política económica.

En la legislación de *Paraguay* se regula en forma detallada la modalidad de presupuesto por programas. En la Ley Orgánica de Presupuesto, del 26 de septiembre de 1968, en el Artículo 3 se señala que “El Presupuesto del Sector Público, elaborado mediante la técnica denominada presupuesto por programas, es el instrumento de ejecución de la política gubernamental, en el que se establecen los créditos para la ejecución de los programas a cargo del Sector Público y se determinan los recursos financieros con que deben ser cubiertos tales créditos durante el ejercicio fiscal”. En el Artículo siguiente se añade que “el presupuesto del Sector Público reflejará los objetivos y metas a corto plazo fijados en los planes de desarrollo que aprueba el Gobierno y será presentado de manera que muestre las funciones, los programas, los subprogramas y las actividades y los proyectos que se ejecutarán durante el Ejercicio Fiscal”.

Para cumplir estas disposiciones, la ley define los siguientes conceptos fundamentales: sector público, función, programa, subprograma, actividad, tarea, proyecto, obra y trabajo.

Por sector público se entiende el conjunto de instituciones y organismos creados por la ley y financiados con los ingresos del Estado, que actúan como instrumentos directos para poner en práctica la política gubernamental, sujetos a control en la ejecución de sus programas y obligados a emplear sus recursos conforme a las leyes y planes vigentes. Función es el propósito directo establecido por los órganos políticos y que debe ser cumplido por el sector público mediante la prestación de servicios y la producción de bienes destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Un programa, de acuerdo con esta legislación, es un instrumento presupuestario cuya finalidad es cumplir las funciones del Estado y sus planes a corto plazo; por medio de los programas se establecen objetivos y metas que deben cumplirse realizando un conjunto de acciones y obras específicas, integradas y coordinadas, empleando los recursos humanos, materiales y financieros asignados, con un costo global y unitario. Su ejecución queda a cargo de una unidad administrativa. Un subprograma es cada una de las partes en que se divide un programa complejo, a fin de facilitar su ejecución en un ámbito específico. Una actividad es una de las unidades más reducidas en que se subdivide cada una de las acciones que implica el cumplimiento de las metas de un programa o subprograma operacional; es definida como la ejecución de un proceso de trabajo mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, con un costo global unitario.

Por último, proyecto es el conjunto de obras que se realizará dentro de un programa o subprograma de inversión para la generación de bienes de capital. Su ejecución estará a cargo de una unidad administrativa capacitada para funcionar en forma independiente.

Asimismo, en la legislación paraguaya se categorizan los gastos atendiendo a la finalidad que persiguen; para ello se utilizan clasificaciones basadas en la naturaleza de los bienes y servicios y también otras de tipo económico, funcional y sectorial.

La Secretaría Técnica de Planificación participa en el estudio del presupuesto general de gastos y recursos de la Nación y puede formular recomendaciones sobre la proporción de los recursos públicos que es conveniente destinar a los programas, de acuerdo con las prioridades establecidas.

En *Perú*, en la *Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República de 1964* también se establece que los presupuestos se estructurarán en función de las metas establecidas en los planes de desarrollo a largo, mediano y corto plazo, aprobados por el Poder Ejecutivo. Los presupuestos del sector público nacional constituyen así los programas de acción que deben ejecutar las entidades estatales durante cada ejercicio presupuestario anual. El presupuesto se divide en pliegos, subpliegos, programas y subprogramas, que pueden corresponder a una unidad de asignación. A su vez, una unidad de asignación es aquella en cuyo favor se establece, conforme a la ley, una provisión de fondos públicos para que las entidades o servicios que la integran o están vinculados a ella, cumplan las metas programadas o realicen sus propias funciones previstas en la ley, bajo la responsabilidad de sus respectivas unidades de ejecución o de operación, dentro del correspondiente ejercicio presupuestario.

El caso de *Venezuela* es definitivamente uno de los más interesantes; como ya se explicó, aunque existe una oficina encargada de la formulación del presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, todo lo relacionado con la articulación entre presupuesto y planificación es de responsabilidad de CORDIPLAN.

En *Venezuela* se ha adoptado la modalidad de presupuesto por programas; así, en el Artículo 2 se establece que “El Ejecutivo Nacional formulará el Presupuesto por Programas del Sector Público, el cual incluirá el conjunto de programas y proyectos del mismo”. En el Artículo 5 se añade que “el presupuesto de gastos se clasificará por sectores, los que corresponderán a los establecidos en el Plan de la Nación”.

En concreto, corresponde a CORDIPLAN consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentarán los Ministerios y preparar, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, como parte de un presupuesto programa permanente quinquenal, el presupuesto programa anual, anexo al presupuesto general de ingresos y gastos públicos.

A la estructura presupuestaria por programas se refiere la *Ley Orgánica* pertinente; ahí se establece que cada sector se subdividirá en programas y proyectos, en cada uno de los cuales se describirá su vinculación con las políticas contenidas en el Plan de la Nación y se definirán los objetivos y metas para el ejercicio, así como sus respectivos créditos presupuestarios. Los programas que cumplan funciones u objetivos intermedios, por estar destinados a producir bienes y servicios comunes a los restantes, constituirán programas centrales y se presupuestarán con sus respectivos créditos.

Un aspecto importante es que la definición, clasificación y denominación de los programas y proyectos propuestos por los organismos respectivos deben ser aprobados por la Oficina Central de Presupuesto, una vez considerada la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa.

En los presupuestos es necesario identificar las unidades administrativas encargadas del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa o proyecto. En el caso de que en la implementación de un programa o proyecto participen diversas unidades administrativas de uno o varios organismos públicos, corresponde especificar las responsabilidades asignadas a cada uno de ellos y los recursos destinados para el cumplimiento de las metas previstas.

## **6. El ajuste temporal entre planes y presupuestos**

Respecto del tema que nos ocupa, uno de los problemas que más preocupación ha suscitado es el desfase temporal entre planes y presupuestos; normalmente, los planes de desarrollo tienen un horizonte temporal de más de un año, en tanto que los presupuestos son de vigencia anual. Sin embargo, la solución es relativamente simple: para que no se produzca una disociación entre el contenido del plan y el del presupuesto, es necesario que uno y otro se elaboren de manera que el efecto de las diferencias temporales se reduzca a un mínimo.

A juicio de la mayoría de los tratadistas, la forma ideal de lograrlo es adaptar el plan al presupuesto. Esto significa convertir un plan de mediano plazo en planes anuales y relacionar el presupuesto con el plan por medio de los llamados planes operativos anuales. Sin embargo, por sí sola, esta solución implica desconocer la otra vertiente del problema, es decir, la correspondiente necesidad de adaptar el presupuesto a la planificación, para lo cual el derecho presupuestario contempla actualmente múltiples técnicas que permiten considerar los requerimientos a mediano y largo plazo.

Ambos enfoques deben ser complementarios, pero en la legislación latinoamericana se ha tendido a recurrir mucho más a soluciones del primer tipo, es decir, a los planes operativos anuales.

### **a) *Las relaciones entre los planes operativos anuales y el presupuesto***

Como se ha señalado, mediante la realización de planes operativos anuales se puede superar el problema del desfase temporal entre planificación y presupuesto. Dado que las autorizaciones contenidas en una ley de presupuesto son anuales, el plan de mediano plazo se desagrega en

planes anuales; de esta manera, se asegura que la ejecución del presupuesto coincida con la del plan anual. Así se ha entendido en las legislaciones latinoamericanas, en las que se señala expresamente que el plan anual se convierte de este modo en la base sobre la cual se preparan las leyes de presupuesto.

No se debe confundir un plan operativo anual, que también en este caso consiste en la formulación de una serie de metas y objetivos, pero esta vez para un período anual, con un presupuesto, que es la expresión financiera de tales metas y objetivos; sin embargo, en algunas legislaciones esta distinción no resulta clara.<sup>122</sup> En la *República Dominicana*, por ejemplo, en el Artículo 3 de la Ley Orgánica de Presupuesto se señala que “Los presupuestos que presentan las diferentes entidades deberán ser la expresión financiera y cuantitativa de los propósitos, programas y actividades estatales contempladas en los planes de desarrollo nacional, constituyendo tales presupuestos, el plan de acción anual del Gobierno. En consecuencia, su formulación deberá efectuarse en tal forma que representen mecanismos operativos de los planes de mediano o largo plazo o de las decisiones de política económica y social que hayan sido adoptadas por el Consejo Nacional de Desarrollo”. De acuerdo con una regulación de este tenor, el presupuesto se convierte directamente en el plan operativo anual del sector público.

Se decía anteriormente que lo normal es que la ley prevea mecanismos para coordinar el plan anual con el presupuesto, tal como lo demuestran los siguientes ejemplos.

#### b) *Los planes operativos anuales en algunas legislaciones*

En *Cuba* se aprueba un plan anual que tiene carácter de ley y que sirve de base para elaborar la Ley de Presupuesto del Estado. En *Ecuador*, en la ley que regula el presupuesto se vincula a éste con el plan mediante planes operativos anuales; lo mismo ocurre en *Honduras*, país en el que incluso se prevé que la Contraloría General de la República ejerza un control especial y formule los reparos correspondientes cuando la ejecución de los presupuestos no se ajuste a los planes operativos aprobados. En *Panamá* es obligatorio preparar un plan operativo anual que, según la Ley de Planificación, sirva de base para la formulación de los presupuestos del sector público.

Especial atención se dedicará en el presente estudio a las regulaciones al respecto vigentes en Costa Rica, México y Venezuela.

*Costa Rica*, con su sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad gubernamental, constituye un caso digno de examen. En la legislación de este país se señala que el plan operativo anual es el resultado de un proceso mediante el cual se establecen las bases del comportamiento anual de la economía en el marco de las estrategias y planes de mediano plazo, se fijan las metas que debe cumplir el sector público y las directrices para orientar al sector privado. Además, el plan anual determina los requerimientos financieros, materiales y humanos e identifica las condiciones para la localización temporal y espacial de las actividades, de acuerdo con las exigencias del desarrollo económico. Como parte del plan se incluyen las técnicas de programación presupuestaria del sector público.

Los componentes del plan son los siguientes: i) el Presupuesto Económico Social; ii) el Presupuesto de Comercio Exterior; iii) el Presupuesto Monetario y Financiero; iv) el Presupuesto del Sector Público; v) el Balance de Recursos Humanos; vi) el Balance de Recursos materiales; y vii) los Planes Operativos Sectoriales y Regionales.

En *México*, la armonización entre planes y presupuestos también está prevista sobre la base de planes operativos de corto plazo y el presupuesto es concebido como uno de los instrumentos operativos de corto plazo. En efecto, el Sistema Nacional de Planeación Democrática clasifica los instrumentos de planificación en dos categorías: normativos de mediano plazo, entre los que se incluyen el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo e instrumentos operativos de corto plazo, que son fundamentalmente los planes anuales (programa operativo anual macro, programa operativo anual, programa de trabajo, ley de ingresos y presupuesto de egresos).

El programa operativo anual macro, contenido en el documento "Criterios generales de política económica para la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación", constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales preliminares; permite por una parte, garantizar la congruencia entre dichos programas y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente y, por la otra, establecer la fundamentación global del presupuesto de egresos de la Federación que, a nivel sectorial, es determinado por los programas operativos anuales preliminares. Estos son el vínculo, a nivel sectorial, entre el Plan Nacional y el Presupuesto de Egresos de la Nación, ya que de ellos derivan los lineamientos programático-presupuestarios fundamentales según los cuales cada sector administrativo involucrado coadyuva a su cumplimiento.

En la Ley de Planeación se regula detalladamente la relación entre este tipo de planes y los presupuestos; en el Artículo 27 se prescribe que la ejecución del Plan se hará mediante programas anuales y que “Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable”. Por otra parte, en el Artículo 7 se dispone que “el Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta Ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo”.<sup>123</sup>

Por último, en *Venezuela*, en el Artículo 2 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario publicada el 30 de diciembre de 1980, se establece que “Los presupuestos públicos expresan el plan de la nación en aquellos aspectos que exigen, por parte del Sector Público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas del desarrollo económico, social e institucional del país. Son parte e instrumento de la planificación nacional y, en su formulación, aprobación y ejecución, deberán seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual, cuyas bases preliminares, referidas al Sector Público, deberán ser remitidas al Congreso, previamente a la presentación formal de la Ley de Presupuesto”.

En un comentario sobre este Artículo<sup>124</sup> se señala que, por primera vez, se trabaja con dos instrumentos que tienen un horizonte temporal de planificación similar, en este caso de un año. La articulación entre el presupuesto anual y el plan quinquenal resulta compleja, si se tiene en cuenta la rigidez que caracteriza al segundo. Se estima que la gestión presupuestaria debe apuntar, por una parte, a contrarrestar las variaciones adversas que se susciten en el corto plazo y, por la otra, a lograr las transformaciones económicas, sociales y administrativas que demande el sistema. Esto significa que el Plan Operativo Anual se convierte en el elemento fundamental de la articulación entre el Presupuesto y el Plan de la Nación, en el entendido de que el Plan Anual ha sido elaborado de acuerdo con los postulados y estrategias contenidos en el Plan de Mediano Plazo.

Evidentemente, la armonización entre el presupuesto anual y el plan operativo se incrementará en la medida en que exista mayor coordinación entre los órganos que los aprueban. Si se trata de sistemas en los que esta

función recae en un mismo órgano, la armonización está prácticamente garantizada, pero cuando éste no es el caso, es preciso establecer expresamente cauces de coordinación para lograrla. Al analizar los procesos de planificación se vio que en algunos países el Ministerio de Hacienda participa en el proceso planificador; éste es, en particular, el caso de Venezuela, donde la Oficina Central de Presupuesto participa tanto en la elaboración del Plan Operativo como en la del plan operativo anual.

Como se señaló anteriormente, en el nuevo proyecto de Ley de Planificación se pretende estrechar las relaciones entre planificación y presupuesto; así, este último es concebido como un mecanismo de vinculación entre el mediano y el corto plazo. En tal sentido, en los Artículos 13 a 16 se estipula, en primer lugar, que “Los planes operativos globales anuales tendrán su expresión financiera en los distintos presupuestos públicos y, en ese sentido, establecerán las pautas para su elaboración y compatibilización. En la oportunidad de la presentación anual del proyecto de Ley de Presupuestos de Ingresos y Gastos Públicos, el Ejecutivo Nacional deberá informar al Congreso sobre las metas del plan operativo global anual que están previstas cumplirse con la Ley de Presupuestos de ese periodo”. Por otra parte, se señala que “Los organismos del sector público formularán sus presupuestos en función de sus planes operativos sectoriales, institucionales e intersectoriales, elaborados anualmente. El Ejecutivo de cada entidad federal elaborará su presupuesto en conformidad con el Plan Operativo Anual correspondiente”.

c) *La autorización presupuestaria y la planificación a mediano y largo plazo*

Se decía anteriormente que resolver el problema del desfase temporal sólo mediante la adaptación del plan al presupuesto era un enfoque unilateral que desconocía la vertiente opuesta de la cuestión, es decir, la correspondiente necesidad de ajustar el presupuesto al plan. Normalmente, los créditos que requiere la ejecución de un plan o proyecto exigen un plazo mayor y, puesto que la ley de presupuestos implica autorizaciones de gasto, es preciso articular una serie de mecanismos presupuestarios que permitan tener en cuenta esta consideración.

En este sentido, el auge de la planificación ha ejercido una enorme influencia en materia de técnicas presupuestarias y su renovación. Se puede afirmar que gran parte del generalizado debate sobre la crisis de las instituciones presupuestarias es atribuible a la difusión de la planificación;

en este contexto, resulta evidente que la preocupación se ha centrado en el principio de anualidad. La necesidad de revisarlo, planteada desde hace bastantes años, deriva en gran parte de la contraposición entre el marco anual de la Ley de Presupuesto y el horizonte temporal más amplio de la programación general o sectorial (Pérez Royo, 1983, p. 70). El Derecho Presupuestario se ha visto obligado a desarrollar una serie de mecanismos que permitan esta articulación.

Sin embargo, el problema no se presenta solamente a nivel temporal: también la adaptación de los programas de inversiones a las autorizaciones presupuestarias requiere que éstas posean un alto grado de flexibilidad. Normalmente, una autorización presupuestaria rígida impedirá la adecuada ejecución de un programa de inversiones, ya que a lo largo del ejercicio presupuestario suele ser preciso incrementar los créditos o modificar su destinación; luego, el Derecho Presupuestario tendrá que explorar los caminos que posibiliten una relación flexible entre el plan de inversiones públicas y el presupuesto, a fin de alcanzar a la vez los objetivos de inversión y los de equilibrio.

A continuación se reseñarán las soluciones propuestas y su adaptación en las legislaciones latinoamericanas.

Desde un punto de vista técnico, existen por lo menos cuatro tipos de soluciones globales que permiten la adaptación de la autorización presupuestaria al mediano y largo plazo: los presupuestos plurianuales, la preparación de programas presupuestarios de mediano y largo plazo, la inclusión de créditos de compromiso y créditos de pago en las leyes de presupuesto y la incorporación de remanentes.

En realidad, la modalidad de presupuestos plurianuales, que comprendan autorizaciones presupuestarias para varios años, no está muy difundida y es poco aconsejable. Si resulta difícil hacer previsiones de gastos a largo plazo, mucho más lo será en el caso de las autorizaciones presupuestarias, cuya naturaleza es inherentemente rígida, con las graves consecuencias jurídicas que ello implica. En la práctica, por lo tanto, ambos tipos de soluciones, las que involucran un presupuesto plurianual o una programación presupuestaria a mediano plazo, se combinan en una sola, en la que predomina la segunda: se efectúa una programación presupuestaria para varios años, que sirve de base para la elaboración del presupuesto anual.

En un estudio al respecto realizado por las Naciones Unidas en 1982 se pudo constatar una creciente tendencia a adoptar sistemas presupuestarios plurianuales o de planificación fiscal a largo plazo. Así, muchos países

implementaron esquemas que permitieran proyectar los ingresos y gastos oficiales con varios años de anticipación o en concomitancia con un período de planificación, así como también indicar las consecuencias financieras de los planes a mediano plazo y los recursos de los que presumiblemente se dispondría para los programas gubernamentales. Además de fijar directrices para la preparación de presupuestos anuales, tales sistemas proporcionan a los diversos organismos del Gobierno y al público en general, información anticipada sobre los planes de acción propuestos por las autoridades (Naciones Unidas, 1982, p. 67).<sup>125</sup>

Los países de la OCDE generalmente utilizan una técnica más perfeccionada que la recién descrita, que supone la estructuración presupuestaria de un plan concreto. La mayoría de ellos elaboran marcos presupuestarios plurianuales, que suelen abarcar un período móvil y continuo de tres o cinco años. Dichos planes a mediano plazo, en cuya preparación se emplea la técnica del presupuesto por programas, habitualmente acompañan la presentación de los Presupuestos del Estado a los Parlamentos, pero sólo con fines de información y discusión (Blasco Sánchez y Cueva Calabia, p. 96). Esta técnica, que también es utilizada por organismos supranacionales como la Comunidad Económica Europea, consiste en preparar anualmente una proyección presupuestaria para los tres años venideros; la primera constituye el proyecto de presupuesto anual y, cada año, se va actualizando la proyección por otros tres (Rufián Lizana, 1987).

Una técnica muy difundida y absolutamente compatible con la anterior es la propuesta en el Derecho Presupuestario francés, que consiste en articular créditos de compromiso y créditos de pago. Su utilización permite desagregar, a lo largo de varios períodos presupuestarios, la ejecución de programas de más de un año de duración. Solamente los denominados “créditos de pago” se autorizan para el ejercicio presupuestario correspondiente; sin embargo, en el mismo ejercicio se compromete una serie de créditos que serán ejecutados en años posteriores.

Este mecanismo ofrece la enorme ventaja de que el Parlamento o el legislador presupuestario al autorizar, por ejemplo, un crédito de inversión para un año determinado, comprometen a la vez créditos correspondientes a los próximos ejercicios, lo que evita el problema de la suspensión de programas ya comenzados. En la técnica legislativa se han desarrollado múltiples formas de incorporar estos créditos, con efectos jurídicos diferentes; así, si los denominados “créditos de compromiso” se incluyen en la Ley de Presupuesto de un período anual, quedan efectivamente

autorizados para los ejercicios siguientes, pero si sólo se consideran en documentos anexos informativos, para convertirse en créditos de pago deben volver a ser autorizados en la Ley de Presupuesto. En este último caso, el Parlamento no contrae una obligación jurídica, sino sólo política. Las tendencias más modernas del Derecho Presupuestario europeo consisten en exigir que se incluyan los créditos de compromiso en las leyes de presupuesto y, por lo tanto, sean efectivamente discutidos en el Parlamento antes de autorizar los créditos de pago correspondientes.

Existe una última solución admisible, aunque implica distorsionar el mecanismo presupuestario previsto. Se basa en el hecho de que, con el fin de flexibilizar la anualidad del presupuesto, el Derecho Presupuestario normalmente contempla un mecanismo denominado “incorporación de remanentes” que permite al Ejecutivo integrar directamente al presupuesto del ejercicio siguiente determinados créditos que no hubieran sido gastados durante el año en que estaba previsto hacerlo.

En consecuencia, sería posible idear un sistema para incluir en un mismo ejercicio todos los créditos que requiera un plan cuya ejecución tomará varios años y luego ir incorporando los remanentes anuales a los siguientes ejercicios. Sin embargo, este tipo de solución presenta diversas dificultades; en primer lugar, normalmente este mecanismo se establece para asegurar la ejecución de un gasto que no haya podido realizarse en el año en que estaba programado (aunque sí es posible prever que un plan a mediano o largo plazo no puede ejecutarse en un año); el segundo problema es que entra en conflicto con otro principio clásico del derecho presupuestario, el del equilibrio entre ingresos y gastos, que determina que el gasto realizado en cada ejercicio presupuestario debe financiarse con el ingreso obtenido durante el mismo. En tiempos de austeridad presupuestaria, la utilización de este mecanismo implicaría aprobar presupuestos desequilibrados.

Con respecto a las soluciones al desfase temporal previstas en las legislaciones latinoamericanas, cabe señalar que, en general, éstas no denotan mucha preocupación por adaptar el presupuesto al plan; al parecer, se ha considerado suficiente enfocar el problema desde el punto de vista del plan. Esto se constata a simple vista, ya que las leyes presupuestarias han sido muy poco modificadas para incorporar técnicas de este tipo, en comparación con las numerosas reformas de las leyes de planificación. No obstante, hay algunas soluciones legislativas muy interesantes al respecto.

Se comentará, en primer lugar, la legislación de *Chile*, en cuya Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, del 21 de noviembre

de 1975, se establece el concepto de “programa financiero de mediano plazo”, concebido como instrumento para coordinar la planificación plurianual con los presupuestos anuales. En el Artículo 5 se dispone al respecto que “el sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí. Tanto en el programa financiero como en el presupuesto, se establecerán las prioridades y se asignarán recursos globales a sectores, sin perjuicio de la planificación interna y de los presupuestos que corresponde elaborar a los servicios integrantes”.

Así, se evita el desfase temporal entre plan y presupuesto, pero sólo desde el punto de vista del contenido. En efecto, el programa financiero permite traducir a ingresos y gastos, dentro de un plazo superior a un año, los objetivos y metas que el plan contempla para el mismo período de tiempo.

El programa financiero, que puede abarcar tres años o más, se define en el Artículo 10 de la Ley como “un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal. La compatibilización de estos presupuestos permitirá formular la política financiera de mediano plazo de dicho sector”. Por el contrario, el presupuesto consiste en “una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”.

Un aspecto importante es que el programa financiero, si bien es de mediano plazo, es elaborado anualmente, lo que posibilita dar continuidad tanto al proceso presupuestario como al de planificación. Las ventajas de esto son evidentes y ya han sido mencionadas. Pero lo que más llama la atención es que, según el Artículo 9 de la Ley, “El sistema presupuestario elaborado en conformidad al Artículo 5 del presente cuerpo legal, estará constituido por un programa financiero a tres o más años plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, los que serán aprobados anualmente por ley”. En la práctica, esta disposición implica que el Legislativo aprueba los que anteriormente se denominaron “créditos de compromiso”. La Constitución, no obstante, sólo se refiere a la aprobación por ley del presupuesto anual, lo cual es más lógico y acorde con la doctrina presupuestaria predominante.

De todas maneras, pareciera que el sistema chileno permite superar en forma definitiva la rigidez del principio de anualidad, pues la programación plurianual permite hacer previsiones de ingresos y gastos de mediano plazo

y la aprobación del programa por ley evidentemente soluciona el problema de la autorización de créditos plurianuales.

No se detectaron soluciones parecidas en otros países; cuando más, en las legislaciones presupuestarias se señala que la programación anual del presupuesto comienza con la preparación de un plan de acción concordante con las orientaciones de mediano y largo plazo.

No obstante, la legislación de *Venezuela*, mucho más reciente, ofrece aspectos dignos de estudio, pues incorpora los conceptos de créditos de compromiso y créditos de pago.

En primer lugar, como ya se dijo, la Oficina de Planificación debe preparar una programación presupuestaria de mediano plazo, que se adjunta al proyecto de presupuesto como anexo informativo; pero la innovación más importante que introduce la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario es lo dispuesto en el Artículo 8: "Cuando en los presupuestos se autoricen compromisos cuya ejecución exceda del ejercicio presupuestario, se deberá incluir la información correspondiente a su monto total, el respectivo cronograma de ejecución, los recursos invertidos en ejercicios precedentes y los que se deben invertir en el futuro. En este caso se incluirá en el presupuesto la parte del compromiso total afectado para el ejercicio presupuestario". Luego, el Artículo 23 se refiere a la forma en que estos créditos deben ser aprobados y dice al respecto que "el Congreso autorizará al Ejecutivo Nacional para contratar el total de las obras, servicios o adquisiciones de que se trate. En tal caso, la Ley de Presupuesto indicará expresamente la autorización para contratar que se da al Ejecutivo Nacional y deberá incluir, para los sucesivos ejercicios presupuestarios, los créditos correspondientes a los compromisos anuales que se hayan convenido. El Ejecutivo Nacional no podrá contraer obligaciones de gastos superiores a las autorizadas por el Congreso para la totalidad de los períodos presupuestarios afectados".

Esta forma de regular la articulación entre los créditos de compromiso y los créditos de pago es muy interesante. Por una parte, los créditos autorizados son los que habrán de ejecutarse durante el mismo año, pero se impone al Ejecutivo la obligación de informar sobre la totalidad de los créditos de compromiso, para que el parlamento pueda decidir con pleno conocimiento. Sin embargo, existe también una especie de autorización parlamentaria respecto de créditos futuros, puesto que se autoriza al Ejecutivo para que contrate por el total y se compromete la inclusión en las sucesivas leyes de presupuesto de los créditos necesarios para cumplir la obligación ya contraída. Por lo tanto, no se está aprobando un presupuesto

plurianual, ya que la Ley de Presupuesto del ejercicio contempla solamente los créditos necesarios para cubrir los gastos de ese año; sin embargo, en el ejercicio futuro en el que se comience a materializar la obra, el servicio o la adquisición previstos, ya se cuenta con una autorización por el total, lo que asegura que se podrá finalizar el proyecto y las futuras leyes de presupuesto quedan obligadas a considerar los créditos necesarios para la parte de su ejecución que corresponda a cada ejercicio presupuestario.

El sistema presupuestario en *Brasil* presenta dos características fundamentales. La primera consiste en que, puesto que existe planificación oficial para el sector público y también un plan aprobado por ley de carácter obligatorio, la ley del plan se incluye entre los instrumentos del sistema presupuestario. La segunda atañe a la naturaleza de la Ley de Presupuesto; dado que la Legislación la concibe como ley oficial, se requiere de otra ley, la referida a directrices presupuestarias, cuya finalidad es recoger cualquier otra disposición relacionada con el ciclo presupuestario anual y susceptible de ser incluida en una ley. Existen, por lo tanto, tres tipos de leyes presupuestarias: la ley del plan plurianual, la ley de directrices presupuestarias y la ley de presupuesto. Además, como entre ellas se da una explícita jerarquía normativa, no pueden ser contradictorias: la segunda se ajusta a la primera y la Ley de Presupuesto a las otras dos.

La importancia de concebir la ley del plan como documento presupuestario es enorme pues implica, por una parte, que la Ley de Presupuesto ha de adecuarse a ella, so pena de inconstitucionalidad y que cualquier modificación que se pretenda introducir en el proyecto de Ley de Presupuesto debe ser compatible con el plan. Por otra parte, la ley del plan es de particular importancia en el caso de las inversiones cuya ejecución exceda de un ciclo presupuestario, ya que el crédito deberá ser aprobado dos veces: en la Ley de Presupuesto anual, como cualquier otro crédito y en la ley del plan; ello otorga a esta última una considerable relevancia jurídica, ya que es ley preliminar aprobatoria de gastos y no solamente de previsión de los mismos.

Resulta entonces que la ley del plan cumple el papel de una especie de presupuesto plurianual, al conjugar la autorización presupuestaria de determinadas inversiones con el mediano y largo plazo. De esta manera, cuando el legislador presupuestario examine la Ley Anual de Presupuesto, no se verá sorprendido por la inclusión de créditos de pago, pues éstos ya han sido comprometidos en la ley del plan.

Se señaló anteriormente que para una adecuada ejecución del plan, además de solucionar los problemas relacionados con la vinculación

temporal, se requería de mecanismos presupuestarios que flexibilizaran la tradicional rigidez del presupuesto derivada de dos principios: el de especialidad, es decir, que el gasto realizado debe corresponder al fin preestablecido y el del carácter limitativo de los créditos, que implica que el gasto no puede exceder del monto autorizado.

Sin embargo, para ejecutar el presupuesto es imprescindible establecer mecanismos de flexibilización, aun cuando no contenga planes de inversiones o no exista planificación. Cuando así sucede, la necesidad de flexibilizar se intensifica debido a las especiales características de los créditos de inversión; en ocasiones, su monto exacto o su destino específico se desconocen en el momento de elaborar la Ley de Presupuesto y otras veces es preciso modificarlos en función de la ejecución del plan y del presupuesto.

Puesto que las técnicas para lograr la necesaria flexibilización son aplicables a cualquier tipo de crédito, han sido incorporadas en las legislaciones latinoamericanas. Entre ellas, se mencionarán las siguientes:

- En primer lugar, la posibilidad de efectuar transferencias de créditos entre partidas suele admitirse en las legislaciones, aunque se establecen diversos requisitos dependiendo de la transferencia de que se trate. En particular, se tiende a dar facilidades para hacerlo en el caso de los créditos de inversión.

- Otro mecanismo utilizado es la constitución de una especie de reserva de inversión, haciendo uso de asignaciones o partidas genéricas del presupuesto; esto permite posteriormente, atendiendo a los objetivos del plan, destinarlas a la realización de inversiones concretas en los momentos oportunos.

- También se puede recurrir a establecer créditos estimativos o créditos ampliables en aquellos casos en que no es posible prever con exactitud los montos necesarios para cumplir los objetivos del plan, pero se debe especificar expresamente el destino de los mismos.

- Otra posibilidad es solicitar ampliaciones de créditos a lo largo del ejercicio, sea mediante anticipos de tesorería o mediante asignaciones complementarias.



## CONCLUSIONES

Quizás pueda resultar sorprendente que se justifique la realización de un estudio sobre el régimen jurídico de la planificación en América Latina al concluirlo y no al comienzo, como lo exige el rigor metodológico. Sin embargo, se ha considerado que una de las conclusiones de este trabajo se refiere precisamente a la necesidad de seguir investigando sobre los factores jurídicos que influyen sobre la planificación. En efecto, en el ámbito de la economía, las cuestiones jurídicas suelen ser tratadas como formalismos que apenas afectan los aspectos sustanciales del tema y lo que se pretende aquí es hacer resaltar lo erróneo de este enfoque. La metodología jurídica puede hacer importantes aportaciones al estudio de la planificación, probablemente porque los problemas en esa esfera, aunque no son tan difíciles de resolver como los económicos, influyen mucho sobre el interés que pueda tener el Estado en solucionar estos últimos. Los gobiernos deben adoptar decisiones sobre aspectos jurídicos y compatibilizar con las mismas su proyecto económico, pues de lo contrario éste tendrá poco sentido y difícilmente podrá ejecutarse.

El análisis de estas cuestiones jurídicas se ha centrado en cuatro aspectos fundamentales, de los cuales el primero es el constitucional.

Aunque a veces las constituciones nacionales son contempladas como declaraciones de principios carentes de relevancia práctica, no se debe olvidar que la Constitución es la norma más importante de un Estado y no puede existir otra que la contradiga. Dado que ningún acto del Ejecutivo, cualquiera sea su naturaleza, puede revocar lo dispuesto por la Constitución, es muy importante analizar con detenimiento los principios constitucionales que regulan el orden económico, para asegurar que la actuación gubernamental se ajuste a ellos. Esta tarea será de particular importancia cuando exista un tribunal constitucional con competencia jurisdiccional y también cuando la Constitución sea de aplicabilidad directa, es decir, cuando los tribunales ordinarios puedan apelar a la Constitución para anular

incluso actos emanados de los otros poderes del Estado que pudieran considerar discrepantes.

En general, las cartas fundamentales latinoamericanas consagran sistemas de economía mixta en los que, además de garantizarse la libertad de mercado, se establecen las bases para una fuerte intervención del Estado en la economía, sujeta a una serie de principios, especialmente el de justicia social.

Por otra parte, en las constituciones se suele disponer que la planificación del sector público es de carácter obligatorio y la del sector privado, de carácter indicativo u orientador; determinar el alcance de cada una tiene una indudable trascendencia.

Respecto del carácter obligatorio de la planificación del sector público, es preciso señalar que, si bien desde un punto de vista jurídico, obligación significa exigibilidad, es decir, cumplimiento forzoso si la parte obligada no cumple lo dispuesto, en el caso de la planificación del sector público se debe distinguir claramente entre exigibilidad jurídica y exigibilidad política. El alcance de la primera es relativamente limitado cuando se aplica a un Gobierno que pone en vigor un plan, ya que no puede manifestarse sino mediante el control que los tribunales y los órganos legislativos puedan ejercer sobre la acción estatal, es decir, sobre lo que el gobierno hace o cumple, pero difícilmente sobre lo que no hace o deja de cumplir. De ahí que se plantee que la obligatoriedad de la planificación del sector público tiene un alcance no solamente jurídico, sino político.

Respecto de la planificación del sector privado, aunque se la conciba como indicativa, puede tener aspectos de relevancia jurídica, sobre todo cuando se planifica mediante la inducción y la concertación. El primero de estos mecanismos implica establecer una serie de incentivos que benefician, de manera más o menos automática, a los que se atengan a los objetivos del plan. Por su parte, la concertación en la planificación del sector privado se refiere a los contratos públicos o administrativos celebrados entre el Estado y las empresas públicas o privadas, en los que las empresas se comprometen a cumplir determinados objetivos previstos en el plan y el Estado a concederles una serie de beneficios; como en todo contrato, se establecen o presumen sanciones en caso de incumplimiento.

Un segundo tema con connotaciones jurídicas es el de los aspectos organizacionales del aparato planificador del Estado y su funcionamiento. Al respecto, se ha optado por estudiar separadamente los aspectos organizativos y los funcionales, a partir de la base jurídica de las leyes de planificación vigentes en los diversos países. La tarea no es especialmente difícil, porque la mayoría de los sistemas están estructurados de acuerdo

con un esquema relativamente uniforme. No obstante, se han detectado diferencias con respecto a las funciones que en cada país se atribuyen a los componentes del sistema de planificación.

En general, estas estructuras cuentan, en primer lugar, con órganos de carácter político, en torno de los cuales se desenvuelve el proceso de adopción de decisiones. En este plano, el papel del Presidente de la República es fundamental, porque habitualmente le corresponde aprobar los planes y establecer los lineamientos generales de política económica. También forman parte del nivel decisorio los consejos de planificación y el propio consejo de ministros, puesto que en la región lo normal es que subsistan ambos tipos de órganos colegiados, a los que se les atribuyen competencias más o menos específicas. En algunos casos, estos consejos están facultados para intervenir directamente en la adopción de decisiones relativas al proceso de planificación, en tanto que en otros sólo se les asigna una función de asesoramiento.

En los sistemas también suelen existir otros órganos colegiados, pero con participación del sector privado. Esta participación puede ser de naturaleza mixta, es decir, con representación de los sectores público y privado o bien referirse sólo a la sociedad civil. La existencia de este tipo de órganos obedece al propósito de introducir el concepto de democracia participativa en el proceso de planificación. En general, salvo contadas excepciones, esto no parece significar que el sector privado intervenga en el proceso de adopción de decisiones; no obstante, se ha establecido una serie de cauces para que la administración del Estado pueda conocer las opiniones y recomendaciones de esos sectores. Fundamentalmente, se ha recurrido a la creación de órganos especiales de participación y de foros de consulta popular. La forma de regular esta participación difiere mucho entre los países, desde aquéllos que solamente han tenido en cuenta al sector privado y a la sociedad civil, hasta los que han llegado incluso a establecer mecanismos para la participación política de los partidos que no están en el poder.

A nivel administrativo, el centro de la estructura lo ocupan las oficinas de planificación. Normalmente se trata de un ministerio o departamento análogo y su posición jerárquica es la más alta dentro del sistema. En los casos en que la estructura no está organizada en torno de una oficina de este tipo, sino del consejo, se cuenta de una secretaría del consejo, encargada de las funciones técnicas relacionadas con la planificación. Sin embargo, lo importante es que el órgano central tenga la suficiente relevancia político-administrativa como para que, además de diseñar los planes, pueda influir directamente en el proceso de adopción de las decisiones pertinentes.

Una cuestión de la mayor importancia es la relativa al tipo de funciones que corresponden a estos órganos. La interacción entre los elementos políticos y los técnicos en materia de planificación es tan pronunciada que resulta muy difícil separarlos. No obstante, las oficinas de este tipo suelen estar encargadas del trabajo técnico relacionado, entre otras materias, con el diseño de la estrategia de desarrollo, la formulación de la política económica y la elaboración de los planes. Por otra parte, para que esta función no se limite a un mero ejercicio de elaboración o diseño, es preciso que esta oficina, aunque no esté dotada de un auténtico poder ejecutivo, tenga influencia sobre los otros centros de decisión económica del gobierno nacional. Esto puede lograrse mediante diversos procedimientos, compatibles entre sí. En el ámbito de la planificación la palabra clave es coordinación; en consecuencia, lo fundamental es tratar que las actividades de planificación y ejecución y, en general, todo el proceso de adopción de decisiones, estén coordinados. Pero puesto que la planificación es una tarea previa a la efectiva puesta en práctica de la política económica, la responsabilidad de la coordinación debe ser asumida por los organismos planificadores. Por otra parte, a estas oficinas correspondería también evaluar y reformular los planes.

El sistema se completa con dos estructuras, una a nivel sectorial y otra a nivel regional que deben ser analizadas separadamente, aunque su institucionalidad parezca similar. Por sectores, la administración de la planificación cuenta con un tipo de oficina especializada que depende jerárquicamente del Ministerio respectivo, pero del organismo nacional de planificación en el plano técnico.

El nivel regional de planificación tiene una importancia que quizás no haya sido suficientemente destacada en este estudio. En efecto, el examen de la organización regional pone de manifiesto aspectos que le son propios, tales como permitir un grado de participación mayor que a nivel nacional; asimismo, se debe reconocer que en los países en que más recientemente se ha abordado la cuestión, se está tendiendo a convertir la dimensión regional en algo más que un nivel de planificación; este enfoque implica incluso una nueva organización del Estado, lo que entraña cuestiones muy delicadas, como las relaciones entre la administración central y las regionales, el grado de autonomía de éstas y la factibilidad de un proceso de planificación con identidad propia.

Con respecto a los aspectos funcionales de la planificación, además de las materias puramente técnicas, para un jurista tienen particular importancia las relaciones que se establecen entre los poderes del Estado a

raíz de la existencia de un plan; son especialmente relevantes las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto cuando el plan es aprobado por el Parlamento como cuando constituye un documento del Ejecutivo. La importancia de este aspecto estriba en que influye en la forma de planificar y en la efectividad de la planificación. Al respecto se ha señalado anteriormente que, si bien la tendencia general es a no hacer aprobar el plan por una ley del Legislativo, es muy conveniente conceder a éste ciertos poderes de control sobre el plan. Esto hace necesario plantear el delicado problema de la participación de los parlamentos en el proceso de planificación. En la mayoría de los países, el plan es un documento interno de Gobierno, en el que no participa el Legislativo; sin embargo, el Parlamento siempre está capacitado para controlar la acción gubernamental mediante los mecanismos que cada legislación prevea para ello; éste es un aspecto de gran trascendencia que los parlamentos no siempre han sabido aprovechar. En algunos países se establece expresamente la facultad del Legislativo para controlar los planes; en otros, se debe recurrir a los medios de los que normalmente se dota al Parlamento para ejercer esta labor de supervisión. Lo importante, sin embargo, es que existan controles que puedan ser aplicados específicamente al plan.

Por último, hay que referirse a las relaciones entre el plan y los presupuestos del Estado, ya que la única forma de garantizar que el sector público pueda cumplir lo planificado es que el presupuesto traduzca los objetivos de los planes a expresiones financieras. El análisis del tema se ha basado, fundamentalmente, en las leyes, orgánicas o de otro tipo, que regulan la preparación, aprobación y ejecución presupuestaria. La conclusión extraída ha sido que, si bien presupuesto y plan cumplen funciones diferentes en una economía mixta planificada, la necesidad de coordinarlos es innegable, pues de ello dependerá la ejecución del plan.

En efecto, la obligatoriedad de la planificación del sector público está directamente ligada al imperativo de coordinar el plan con el presupuesto. Si bien el plan no necesariamente tiene que ser aprobado por ley, sí debe serlo el presupuesto; por lo tanto, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son de especial trascendencia cuando llega el momento de aprobar este último. Es entonces cuando el papel fiscalizador del Legislativo adquiere gran importancia, pero lo más interesante son las soluciones legislativas que algunos países han puesto en práctica para comprometer al Parlamento, por la vía del presupuesto, con los objetivos del plan. Sin embargo, el problema se torna mucho más difícil cuando es el Parlamento quien quiere comprometer al Gobierno.

Si bien en la mayoría de los países se ha llegado a la conclusión de que es preciso elegir una estructura presupuestaria que concuerde con los objetivos de la planificación y se intenta poner en práctica la técnica de los presupuestos por programas, se han pasado por alto los múltiples mecanismos de que hoy dispone el derecho presupuestario para adaptarse a la planificación como sistema para adoptar decisiones a mediano y largo plazo. Ha existido mucha preocupación por contar con una legislación moderna sobre planificación, pero no se han apreciado debidamente los avances en este sentido realizados por el derecho presupuestario.

Otra cuestión de indudable importancia, la influencia del presupuesto en el sector privado, no ha podido ser analizada en este estudio debido a la escasa disponibilidad de material al respecto, pero se espera abordarla en otra ocasión. Véase al respecto F. Pérez Royo, 1983, p. 73, quien sostiene que el nexo entre plan y presupuesto no es jurídico, sino político.

## Notas

<sup>1</sup> Así se señala en un documento del Instituto de Estudios Colombianos, "Estado y planificación: el caso de Colombia", *Documentos presentados al Seminario sobre Estado y Planificación*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 1976, pp. 1 y 2.

<sup>2</sup> Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), "La planificación regional en Chile", *Boletín de Planificación*, N° 6, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), diciembre de 1978, p. 2. Este punto también se comenta en términos parecidos en otro documento reciente de ODEPLAN, "Antecedentes generales sobre el rol y el sistema de planificación en Chile", Santiago de Chile, inédito.

<sup>3</sup> ODEPLAN, "Antecedentes generales ...", *op. cit.*

<sup>4</sup> F. Garrido Falla (1975, p. 19) explica esta idea en el sentido de que el concepto de planificación pierde su contenido técnico específico. Así, señala que "A estos efectos resulta sintomático recordar la polémica que se plantea en la literatura inglesa de la post-guerra con motivo del acceso al poder del partido laborista: aunque es notorio que el Gobierno inglés, no aprobó ningún plan de desarrollo económico al estilo de lo que después ha sido la planificación francesa, la oposición política se centró en la acusación de que el sistema tradicional de economía libre se estaba sustituyendo por un sistema centralizador de economía planificada."

<sup>5</sup> Sobre este punto, véase el trabajo de R. P. Guimaraes (1989), en particular el Capítulo titulado "De la crisis del desarrollo a la crisis de la planificación".

<sup>6</sup> Al respecto, véase, por ejemplo, E. Reveiz Roldán, "Ensayo sobre planeación concertada en Colombia", Bogotá, Universidad de los Andes, 1970, p. 22 y M. Urrutia M., "Historia de la planeación en Colombia", *Revista de Planeación y Desarrollo*, Bogotá, diciembre de 1986, p. 66.

<sup>7</sup> Así se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma de la Constitución Mexicana de diciembre de 1982, publicada en "Reformas a la Constitución en materia económica", *El mercado de valores*, N° 50, 13 de diciembre de 1982. La importancia de tal adecuación ya había sido destacada por la doctrina colombiana.

<sup>8</sup> Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se insiste de nuevo en la idea al decir que "Ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad", para añadir más adelante que "la planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio." Véase México, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 10.

<sup>9</sup> Así como también con el sistema político, como lo sostiene E. Böeninger (1984, p. 143), al decir que "Ciertamente, en un contexto democrático, se descarta, por definición, la planificación centralizada de toda la economía y, en general, la planificación imperativa respecto al sector privado. Al margen de tales casos extremos, la planificación en la democracia admite una extensa gama de alternativas en su forma y alcance."

<sup>10</sup> Véase Secretaría Técnica de Planificación, *Veinte años de planificación indicativa en el Paraguay, 1962-1982*, Asunción, s/f., p. 11, y "Planificación en el Paraguay", *Boletín de Planificación*, N° 4-5, Santiago de Chile, ILPES, septiembre de 1978.

<sup>11</sup> Se señala a este respecto que "El Plan reviste carácter obligatorio para la Administración Pública Federal. Para cumplir sus lineamientos, ésta tendrá que renovar sus prácticas cotidianas, adecuar sus procedimientos al proceso de planeación y reforzar la disciplina en la ejecución de sus acciones. Los lineamientos del plan, en este caso, serán traducidos en acciones y metas concretas a través de los programas sectoriales de mediano plazo y los programas operativos anuales. Como lo marca la ley, los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo correspondiente. Asimismo, las entidades paraestatales deberán elaborar programas institucionales que contendrán previsiones para cumplir con los objetivos del Plan y los programas sectoriales, de acuerdo al área o actividad de que se trate". Véase México, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, pp. 423 y 424. En la Exposición de Motivos de la reforma constitucional se interpreta el término de la misma manera, al decir que "Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo Único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos por el sector público." *Reformas a la Constitución en materia económica*, op. cit. p. 1 289.

<sup>12</sup> "Planificación en Colombia", *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. 15, N° 4, diciembre de 1983, p. 66.

<sup>13</sup> De todas maneras, no se pretende crear la impresión de que el carácter obligatorio de la planificación del sector público no es importante, pues ejerce un poderoso efecto sobre las empresas estatales, al posibilitar un mayor control de su actividad. Estas empresas podrían intentar independizarse de las directrices emitidas por los órganos administrativos, pero un plan obligatorio para todo el sector público lo impediría. Al respecto, véase C. Montaner (1968, p. 42), y Garrido Falla, op. cit., pp. 95 y 96.

<sup>14</sup>Sobre el régimen de concertación, véanse los Artículos 37, 38 y 39.

<sup>15</sup>El problema había sido estudiado en Francia por C. Piquemal-Pastre (1974, p. 321). En España, el primer tipo de convenio no fue considerado como contractual por Garrido Falla, *op. cit.* (1975, p. 106). Este autor expresa que "se trata de normas administrativas parecidas a los pliegos generales para la contratación administrativa y que constituyen el contenido reglado el contrato". Sobre las modernas tendencias de este tipo de contratos en Europa, véase M. Puerto Lega (1986).

<sup>16</sup>En la Exposición de Motivos del proyecto de ley se señala que "la planificación se torna obligatoria para el sector privado, sólo en cuanto éste reciba beneficios del Estado. Para ello encontramos que el acuerdo entre las partes es el camino para alcanzar el equilibrio buscado; de allí la necesidad de planificación concertada o el acuerdo entre los sectores más característicos: gobierno, empresarios, obreros y la comunidad organizada".

<sup>17</sup>México, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 426.

<sup>18</sup>Instituto de Estudios Colombianos, *op. cit.*, p. 2. En parecidos términos se ha expresado la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica de Guatemala en el documento *La planificación económica en la construcción de la nueva Guatemala, cuando señala que "este enfoque implica que la planificación deberá ser integral, propiciando que la política de desarrollo económico sea compatible con la política de desarrollo social, para permitir que la mayoría de la población disfrute de un mejor nivel de vida, garantizando así la paz social dentro de un marco de libertad y dignidad. Se tratará en consecuencia que las políticas a través de las cuales todos los gobiernos influyen en el curso del desenvolvimiento económico confluyan hacia este caro propósito. Con esto se hace notar que las políticas arancelaria, fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia, etc. deberán armonizarse dentro del marco de referencia determinado por los planes de desarrollo económico y social".*

<sup>19</sup>Virgilio Barco, *Así estamos cumpliendo: Plan de Economía Social, Planes y programas de desarrollo económico y social, 1987-1990*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1987, p. 13. En el mismo sentido, véase María Mercedes Cuéllar de Martínez, *Memoria al Congreso Nacional*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1987, p. 3.

<sup>20</sup>E. García d'Acuña (1985, pp. 149 y 150) ha reivindicado un papel mucho más relevante de este tipo de organizaciones; dice al respecto que "los planificadores debemos ofrecer al país un esquema de organización y participación social que permita, en primer lugar la organización democrática de las fuerzas sociales, tanto en su estructuración funcional: sindicales, profesionales y empresariales, como en su estructuración territorial: juntas de vecinos, organizaciones comunitarias, entidades representativas de intereses provinciales y regionales. En segundo término, tal esquema deberá permitir la articulación de los intereses grupales con los

objetivos del desarrollo nacional en un gran esfuerzo de concertación social”.

<sup>21</sup>Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) *Consulta sobre temas fundamentales del desarrollo nacional. Síntesis de las respuestas de las entidades consultadas*, Quito, 1987.

<sup>22</sup>En la Exposición de Motivos del proyecto de ley venezolano sobre el sistema nacional de planificación (septiembre de 1987), se destaca lo difícil que es diseñar una administración para la planificación, porque existe “una tensión evidente: la administración tradicional, con su estilo y estructuras, por una parte y la Administración que la planificación requiere, por otra; situación que muy frecuentemente, es de auténtico enfrentamiento, y en relación con lo cual, la reforma administrativa, con toda la precaución del caso, cobra un realce especial para que las estructuras de la administración puedan ajustarse a los requerimientos de la planificación concertada”.

<sup>23</sup>En un estudio realizado por las Naciones Unidas se analiza este tema con respecto a los países en desarrollo en general. Ahí se señala que durante la década pasada existió un alto grado de inmadurez en ambos aspectos: “La creación y el fortalecimiento de redes y conexiones de planificación, instituciones normativas, métodos para compilar y elaborar información y mecanismos de información que abarquen todo el sistema sigue siendo una necesidad de la mayoría de los países en desarrollo. Asimismo, aún está por lograrse en muchos casos la compatibilización de los procesos de planificación con los procesos administrativos de adopción de decisiones, presupuestación y presentación de informes”. (Naciones Unidas, 1976, p. 9.)

<sup>24</sup>El autor agrega que “en un extremo, la ‘planificación’ precisa de dependencias que presten asesoramiento de alta calidad a los gobernantes; en el otro, requiere organizaciones independientes de investigación y desarrollo de políticas análogas al ‘centro de reflexión’. También se necesitan varias entidades intermedias, como son las dependencias de planificación en los principales ministerios. Pero las dependencias que asesoran a los gobernantes en un extremo y los centros de reflexión en el otro, sirven para ilustrar los múltiples elementos que son fundamentales para un grupo planificador de buen rendimiento”.

<sup>25</sup>En realidad, resulta muy difícil distinguir entre lo político y lo administrativo, sobre todo desde el punto de vista de los órganos competentes. Lo que existirá son competencias típicamente políticas o competencias típicamente administrativas, atribuidas a un mismo órgano.

<sup>26</sup>En las diversas legislaciones sobre planificación vigentes en América Latina no se ha logrado llegar a un acuerdo sobre el tema; así, en algunas de ellas se deja fuera del sistema a los órganos de decisión política (por ejemplo, Perú y México) y en otras son incluidos (caso de Honduras).

<sup>27</sup>Sobre el fortalecimiento del papel del Presidente de la República, véase “Public administration and political power in economic planning” (OCDE, 1966).

<sup>28</sup>Departamento Nacional de Planeación, "Instituciones y normas de planeación en Colombia", Bogotá, s/f., inédito.

<sup>29</sup>Luis Eduardo Rosas, "La planeación y la política macroeconómica", *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. 15, N° 4, diciembre de 1983, p. 50. El autor también plantea que "El gran número de miembros del Consejo, al cual asisten además numerosos invitados, no facilita las discusiones técnicas o de carácter confidencial. Aspectos sectoriales de importancia como el tema del desarrollo de la minería o del sector eléctrico pueden ser desarrollados en el CONPES. Difícilmente pueden discutirse temas como el de la tasa de cambio o el control monetario que influyen, como lo estamos viviendo en la actualidad, sobre todo el desarrollo del país. En estas circunstancias, documentos sobre la coyuntura económica y la necesidad de actuar en determinados momentos sobre variables, no encuentran el foro más adecuado".

<sup>30</sup>Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), *El proceso de dirección y participación integral en Costa Rica*, San José, abril de 1983, pp. 5 y 6.

<sup>31</sup>Al respecto, véase el documento del Consejo Nacional de Planificación Económica "Planificación del desarrollo económico y social en Guatemala", *Boletín de Planificación*, N° 4-5, Santiago de Chile, ILPES, septiembre de 1978.

<sup>32</sup>La reglamentación vigente está contenida en el Decreto Supremo 0004-85-PCM, que ha venido a sustituir los Artículos 20 al 26 del Decreto Supremo 018-84-PCM, que regula el sistema nacional de planificación.

<sup>33</sup>El Decreto Supremo se refiere también a la comisión ejecutiva de planificación, a las comisiones sectoriales e institucionales de planificación y presupuesto, a las comisiones regionales de planificación y a las comisiones especiales.

<sup>34</sup>En la República Dominicana se ha producido una interesante evolución de los órganos colegiados, que se han ido superponiendo unos a otros; así, aunque la Comisión Nacional de Desarrollo será estudiada entre los órganos de participación, también tiene atribuciones similares a las del Consejo. Sobre el tema, véase Oficina Nacional de Planificación, "Evolución y análisis del sistema y procedimientos de la planificación de la República Dominicana", *Boletín de Planificación*, año 1, N° 2, Santiago de Chile, ILPES, diciembre de 1977.

<sup>35</sup>Sobre las relaciones entre los cuerpos políticos y administrativos, véase "The impact of development programmes on the relationship between political and administrative bodies", en OCDE, (1966). Sobre las particularidades del sistema cubano, véase ILPES, *El sistema de dirección y planificación de la economía cubana*, serie Cuadernos del ILPES, N° 33, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1988. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.88.III.F.1.

<sup>36</sup> Así ocurre, como se ha visto, en el caso de Ecuador. Sobre el tema véase además ILPES (1986, pp. 44 y 45).

<sup>37</sup> La Comisión Consultiva y de Coordinación para la Planificación del Sector Salud, la Comisión Consultiva de Recursos Naturales, la Comisión Consultiva de la Industria Alimenticia, entre otras, son ejemplos de organismos de este tipo.

<sup>38</sup> En un estudio relativamente reciente del ILPES estas funciones se agruparon de acuerdo con el siguiente esquema: "a) formulación de planes y políticas (presupuesto y gasto fiscal); b) programación de actividades del sector público; c) asesoría directa al gobierno central; d) acompañamiento macroeconómico y análisis coyuntural; e) apoyo a organismos de desarrollo regional; f) actividades en preinversión y proyectos; g) ciencia y tecnología, recursos humanos y cooperación técnica; y h) desarrollo social y programas de emergencia." (ILPES, 1983.)

<sup>39</sup> Señala además el autor que puesto que la mayoría de estos organismos fueron creados precipitadamente, al amparo de la Alianza para el Progreso y sin un detenido examen previo de la estructura administrativa nacional, se optó por un procedimiento fácil: copiar la institucionalización soviética; así, se estableció un organismo central de carácter nacional, encargado del manejo de las tareas de planificación. El procedimiento no tuvo demasiado éxito y pronto se hizo evidente el clásico problema asociado a este tipo de oficinas: el divorcio entre las actividades de diseño y de planificación. Luego, al referirse a las razones que contribuyeron a la falta de articulación entre estos organismos y el resto del sistema, agrega que "en cuanto las restantes entidades públicas comenzaron a percibir que las atribuciones asignadas a esta nueva institución implicaban una apropiación de funciones que hasta entonces habían estado en poder de ellas, se planteó una fuerte pugna para impedirlo [...] no obstante, la mayor parte (de estos organismos) logró asegurar su supervivencia institucional, aun cuando en desmedro de su peso efectivo en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas y, a la larga, sólo pudieron desarrollar actividades relativamente intrascendentes desde el punto de vista político".

<sup>40</sup> También afirma el autor que "Este conflicto de poder fue un elemento que determinó el ordenamiento institucional en la mayoría de los países de la región; así los organismos de planificación quedaron subordinados en la estructura de la administración del Estado a los órganos tradicionales encargados del manejo de la política económica, léase ministerios de hacienda, economía o bancos centrales. Esto sucedió incluso en aquellos casos en que formal o legalmente se asignó rango o título ministerial a los organismos de planificación. Los efectos que esta modalidad de operación supuso sobre la moral y la voluntad del estamento planificador fue en la mayoría de los casos, claramente negativo."

<sup>41</sup>Artículo 2 de la Ley Orgánica del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Véase también a E. García y J. Balcázar, "Bolivia: nueva etapa en la planificación económica y social", *Boletín de Planificación*, N° 1, Santiago de Chile, ILPES, octubre de 1976, p. 6.

<sup>42</sup>Véase un interesante comentario al respecto de M. M. Cuéllar de Martínez, *Memoria al Congreso Nacional*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1987, pp. 117 y ss.

<sup>43</sup>Sobre este tema, J. Naranjo Dousdebes, "Ejercicio de planeación", *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. XV, N° 4, diciembre de 1983, p. 56, señala que "A diferencia de otros países donde existe el Ministerio de Planeación, Colombia ha preferido reducir los conflictos, propios del ejercicio de la planeación, a nivel de esta jerarquía y que por lo general terminan en la demisión del encargado de Planeación. En nuestro caso, la investidura técnica y su rango inferior al de Ministro, le han permitido, en la práctica al Jefe de Planeación tener una gran capacidad de maniobra y negociación, que debidamente avalada por el Presidente del Consejo de Política Económica, facilita sacar adelante ciertas decisiones que difícilmente se hubieran tomado si éste tuviera el título de Ministro de Estado". De la misma manera, L. E. Rosas, "La planeación y la política macroeconómica" publicado en el mismo número de la revista, p. 50, afirma que "Una gran ventaja de la planeación en Colombia y del DNP en particular, a diferencia del resto de Latinoamérica, radica en que este Departamento no es un Ministerio. Así puede actuar con un *low profile* a través de la Presidencia y se evita el conflicto de un superministerio o ministerio de todos los sectores, frente a los ministerios de cada sector."

<sup>44</sup>Véase al respecto el estudio de M. Urrutia M., "Historia de la planeación en Colombia", *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1986, p. 67; también E. Reveiz Roldán, "Ensayo sobre la planeación concertada en Colombia..." *op. cit.*, p. 23.

<sup>45</sup>Departamento Nacional de Planeación, "Instituciones y normas de planeación en Colombia", pp. 7 y 8, inédito.

<sup>46</sup>En un estudio de la función de estos organismos realizado por el ILPES se señalaba que "no siempre la multiplicidad de funciones ha significado un fortalecimiento efectivo de esos organismos; por el contrario, en algunos países, durante los últimos años, la profundización de la crisis económica ha dado prioridad a las políticas monetarias y cambiarias a corto plazo, radicando su formulación en los Ministerios y Organismos de la Hacienda Pública o en las autoridades de los Bancos Centrales". (ILPES, 1983, p. 10.)

<sup>47</sup>Presentación a cargo de M. M. Cuéllar de Martínez, *Memoria al Congreso Nacional*.

<sup>48</sup>Sobre la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), véase W. Jimenez de Castro, "Planificación participativa en Costa Rica", *Boletín de Planificación*, N° 14, marzo de 1982.

<sup>49</sup>*Manual de Organización Pública*, ed. de 1981, pp. 28 y ss. y "La planificación del desarrollo económico y social en Guatemala", *Boletín de Planificación*, Santiago de Chile, ILPES, septiembre de 1978.

<sup>50</sup>A. Monero Toscano, *Sistema Nacional de Planeación Democrática: Principios y organización*, México, D.F., abril de 1986, pp. 43 y ss. y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Manual de organización general de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, D.F., marzo de 1987, p. 17.

<sup>51</sup>Sobre el ámbito de competencia de esta Secretaría, véase en particular el reglamento interior de 29 de julio de 1985, reformado el 2 de abril de 1986.

<sup>52</sup>Además de las funciones que se le señalan en la Ley de Planeación, corresponden a la Secretaría las relativas a materias presupuestarias y las contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>53</sup>Ministerio de Planificación y Política Económica, *Manual de organización del Gobierno de Panamá*, Ciudad de Panamá, 1987, p. 43.

<sup>54</sup>Ya se ha hecho referencia a la importancia de la planificación administrativa, así como a la de los sistemas de información en materia de planificación. Al respecto, véanse los trabajos contenidos en Naciones Unidas (1974a).

<sup>55</sup>Sobre el tema, véase E. García y J. Balcázar, "Bolivia: nueva etapa...", *op. cit.*, pp. 6 y ss., y el trabajo del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, "Situación del sistema de planeamiento en Bolivia", *Boletín de Planificación*, N° 4-5, Santiago de Chile, ILPES, septiembre de 1978, pp. 111 y ss.

<sup>56</sup>W. Jimenez de Castro explica al respecto que "Este proceso de planificación se distingue por una jerarquía de fases y niveles de distinto contenido específico, perfectamente integrados y dentro de una dinámica de acción simultánea de todas las fases, cada una en su respectivo ámbito de proyección pero derivando lineamientos y orientaciones de las demás fases a un flujo permanente de formulación de política de arriba hacia abajo y viceversa." ("Planificación participativa en Costa Rica", *Boletín de Planificación*, N° 14, marzo de 1982, p. 16).

<sup>57</sup>Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, *El proceso de dirección y planificación integral en Costa Rica*, San José, 1983, p. 8.

<sup>58</sup>En un documento de las Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (1982, p. 6), se señala que los primeros intentos de descentralización fueron motivados primordialmente por enfoques en los que la descentralización era considerada como un valor en sí. Por ende, la autonomía local se convirtió en un fin, e incluso fue incluida en algunas Constituciones nacionales. Por su propia razón de ser fundamental, la descentralización es un mecanismo para canalizar la energía de las personas hacia la participación en el planeamiento y ejecución de los planes de desarrollo.

<sup>59</sup>En este sentido resulta muy significativo el argumento de G. Ariño Ortiz (1972, pp. 125 y ss.), cuando señala que "las modernas técnicas de

acción administrativa en el campo económico y social parecen empujar a la centralización", para luego agregar que "cuando la Administración lleva a cabo una intervención sistemática y generalizada en la vida social, se impone la unidad de acción en todos sus niveles. El instrumento de esa unidad de acción es, sin duda, la planificación, y ésta [...] no favorece la descentralización sino todo lo contrario".

<sup>60</sup>En un estudio de las Naciones Unidas (1978, p. 13) se sostiene que las cuestiones claves son una clara distribución de poderes y responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, la participación a todo nivel y de todas las entidades en el proceso de desarrollo, la coordinación de las actividades de desarrollo en cada nivel y la efectiva capacidad de las unidades territoriales para tratar los problemas del desarrollo.

<sup>61</sup>G. Ardaya y S. Romero, "Descentralización y democracia", *Democracia y descentralización en Bolivia*, La Paz, 1988, p. 9.

<sup>62</sup>Véase al respecto el documento del Consejo Federal de Inversiones, *Documentación y normas básicas*, Serie Provincias Unidas, N° 11.

<sup>63</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual de organización general de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, D.F., marzo de 1987.

<sup>64</sup>Sobre el tema, véase el documento del Seminario celebrado en Barquisimeto, del 22 al 24 de abril de 1981, que contiene una evaluación de la experiencia regional y propuestas para mejorar el sistema nacional de planificación regional.

<sup>65</sup>Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela*, Folletos para Discusión, N° 7, Caracas, julio de 1987.

<sup>66</sup>Sobre la situación de la planificación regional en Bolivia, véase el documento preparado por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, "La planificación regional en Bolivia", *Boletín de Planificación*, N° 4-5, Santiago de Chile, ILPES, septiembre de 1978.

<sup>67</sup>Ni siquiera la nueva tendencia descentralizadora, plasmada en el Decreto Supremo 19690 del 21 de julio de 1983, puede evitar que las relaciones entre el Ministerio y la Corporación sean de tutela. Véase al respecto G. Ardaya y S. Romero, "Descentralización y democracia", *op. cit.*, p. 21.

<sup>68</sup>M. Cuéllar de Martínez, *Memoria al Congreso Nacional...*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>69</sup>Las principales normas político-administrativas están contenidas en el Acto Legislativo N° 1 y las Leyes 03 y 11, todos de 1986, publicadas en el *Boletín de Planeación*, N° 10, febrero de 1986, con el título "Descentralización económica y política, 1983-1986".

<sup>70</sup>Véase al respecto el documento del Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Corporaciones autónomas regionales*, Tomo 1, Bogotá, 1986.

<sup>71</sup>V. M. Moncayo, "Aspectos jurídico-institucionales de las regiones de planificación", *Revista de Planeación y Desarrollo*, vol. XVIII, N° 1, marzo de 1986, pp. 104 y 106.

<sup>72</sup>La Ley de 1981 solamente incorporaba a las regiones en el proceso de elaboración del Plan Económico y Social a nivel nacional por intermedio de los Consejos Departamentales de Planeación. Al respecto, véase el documento del Departamento Nacional de Planeación (DNP), "La descentralización de la planeación en marcha", *op. cit.*, p. 6.

<sup>73</sup>Señala sobre el tema V. M. Moncayo que "el legislador, conforme con lo que hemos explicado, [...] concibió la división regional como un medio para que desde las regiones se contribuyera a la preparación de los planes regionales, que deben ser adoptados de manera directa por el Congreso, como un elemento integrante del Plan Nacional..." (p. 103); luego añade que "como prolongación regional de la organización administrativa nacional, las divisiones territoriales para la planificación fueron dotadas por la ley de recursos y medios institucionales ordenados a garantizar que, a través de las regiones, se logren los efectos para las cuales se han creado" (p. 106).

<sup>74</sup>Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086, del 3 de octubre de 1986, dictados por el Presidente de la República en virtud de lo dispuesto en el Artículo 16 de la Ley 76 de 1985, según el cual se faculta al Presidente para expedir normas sobre la "creación de regiones de planificación en todo el territorio nacional [...] Las regiones de planificación podrán estar conformadas por todo o parte del territorio correspondiente a los departamentos, intendencias y comisarías. El territorio del Distrito Especial de Bogotá deberá considerarse en todo caso como una región independiente".

<sup>75</sup>Departamento Nacional de Planeación, *Corporaciones autónomas regionales, op. cit.*

<sup>76</sup>Exposición de Motivos del Decreto 3152 de 1986, donde se añade que "Fundamentalmente, se busca incrementar la capacidad de asesoría, coordinación, formulación y evaluación de políticas para los niveles regional, departamental y municipal en aspectos administrativos, económicos y financieros como también involucrar en forma más decidida e integral las dimensiones espacial y ambiental en los procesos de planificación nacional".

<sup>77</sup>En los considerandos introductorios del primer subsistema de planificación regional se decía "Que uno de los objetivos fundamentales de la planificación nacional es el de propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales del país". El nuevo Decreto reafirma esta idea al estipular, en el cuarto considerando, "Que para continuar con el desarrollo político y lograr la democratización geográfica del país se requiere fortalecer las condiciones para la participación de las comunidades en la identificación, determinación del correspondiente orden de prioridades y la solución de sus problemas sociales y económicos locales".

<sup>78</sup>Véase al respecto el reciente trabajo de P. Wilson Salinas y J. Garzón, "El Estado, la región y la descentralización en el Perú", *Revista*

*Interamericana de Planificación*, vol. XIX, marzo de 1985, p. 131 y ss. Ahí se señala que entre los poderes de la Asamblea no se incluye el control de la seguridad y la justicia y que sólo 40% de los delegados pueden ser elegidos directamente; además, todas las decisiones de las Asambleas están sujetas al veto del Poder Ejecutivo.

<sup>79</sup>Aunque la Constitución dispone que los nuevos gobiernos regionales absorban las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CORDE), éstas pueden mantenerse, e incluso crecer, como órganos administrativos subregionales de tales gobiernos.

<sup>80</sup>En "El Gobierno y la administración local. Tradición y cambio en los 80's", *Revista Interamericana de Planificación*, *op. cit.*, J. Ahumada Pacheco señala que lo que se cuestiona es la forma misma en que se planifica en los Estados latinoamericanos, a partir de las oficinas y ministerios de planificación. Según este autor, "El gobierno central tiene el deber de crear los mecanismos para transmitir hacia abajo sus objetivos y criterios y para que, simultáneamente o en fases sucesivas, las demandas regionales y locales se concierten desde la base de la sociedad con las políticas y ofertas nacionales. No se trata de que el gobierno central invada el campo regional o local con la presencia activa de organismos o sucursales, semi-autónomos o aparentemente descentralizados, sino que establezca en el sistema de planificación y decisiones un conjunto de lineamientos, objetivos y criterios operacionales sobre materias y organismos regionales y locales a los que se atengan, en su accionar, los entes centrales".

<sup>81</sup>Así se señalaba ya en la normativa de 1981, en la que por primera vez se incorporaba a las regiones al proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social a nivel nacional, por intermedio de los Consejos Departamentales de Planeación. Véase al respecto Departamento Nacional de Planeación, "La descentralización de la planeación en marcha", p. 6 y F. Nieto Tafur, "Planeación y ley normativa", *Reunión Nacional de Jefes de Planificación Departamental y Municipal*, Barranquilla, 5 de mayo de 1981, pp. 7 y ss.

<sup>82</sup>No obstante, todavía se opina que "las Asambleas de las CORDE parecen ser mecanismos débiles para canalizar la participación, ya que por una parte ninguno de los representantes se eligen directamente y, por otra, las Asambleas no se reúnen frecuentemente y además si no se hace la votación sobre los planes y presupuestos en la fecha fijada por los Estatutos de la CORDE, se adoptan automáticamente". P. Wilson Salinas, "El estado de ...", *op. cit.* p. 129.

<sup>83</sup>Así lo señalan G. Ardaya y S. Romero, "Descentralización y democracia", *Democracia y descentralización en Bolivia*, La Paz, 1988, refiriéndose a los resultados de una encuesta sobre la medida en que las instituciones regionales alcanzan sus objetivos.

<sup>84</sup>P. Jacquemot, "Crise et renouveau de la planification du développement", *Revue Tiers Monde*, vol. XXV, N° 98, 1984, p. 259. El autor añade que "el ejercicio no se limita a la elaboración de un plan quinquenal [...] la planificación activa no puede ser sino un proceso permanente de concertación, de puesta en práctica y de evaluación que ejerza una influencia real sobre los centros de decisión".

<sup>85</sup>Explica J. Ramos en este sentido en "La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 31, p. 136, que "La formulación de planes no es necesariamente lo equivalente a planificar. Es sólo un punto de partida de un proceso de planificación, pero no su fin. Si faltan instrumentos o sobran objetivos, como tantas veces sucedió en el pasado, o si los instrumentos no se plasman en medidas concretas, tampoco habrá verdadera planificación".

<sup>86</sup>ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), "La planificación regional en Chile", *Boletín de Planificación del ILPES*, diciembre de 1978, p. 6.

<sup>87</sup>Véase al respecto MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), *El proceso de dirección y participación integral en Costa Rica*, San José, abril de 1983.

<sup>88</sup>Véase la descripción de este proceso en ILPES, "El sistema de dirección y planificación de la economía cubana", *Cuadernos del ILPES*, N° 33 (LC/IP/G.43-P), Santiago de Chile, 1988.

<sup>89</sup>Departamento Nacional de Planeación, "Instituciones y normas de..." *op. cit.*, p. 7, inédito.

<sup>90</sup>F. Nieto Tafur, "Planeación y ley normativa", *Reunión nacional de jefes de planificación departamental y municipal*, Barranquilla, Colombia, 5 de mayo de 1981, p. 4 y ss.

<sup>91</sup>W. Jiménez de Castro, "Planificación participativa en Costa Rica", *Boletín de Planificación*, N° 14, marzo de 1982, p. 11.

<sup>92</sup>Poder Ejecutivo, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 24.

<sup>93</sup>Véase al respecto M. Fernández Baéza, "Planificación orientada a productos. Funciones y viabilidad de la planificación en Costa Rica", San José, septiembre de 1987, inédito y E. Palma, "Naturaleza de los Consejos Regionales del Desarrollo", ILPES (COS-87-002), inédito.

<sup>94</sup>Martín Retortillo, "Parlamento y Gobierno en la planificación de la economía", *Revista de Administración Pública*, N° 55, 1968, pp. 27 y ss.

<sup>95</sup>E. Reveiz Roldán, "Ensayo sobre la planeación concertada en Colombia", Bogotá, Universidad de Los Andes, 1974, pp. 22 y ss.

<sup>96</sup>J. Naranjo Dousdebes, "Ejercicio de planeación", *Revista de Planificación y Desarrollo*, vol. XV, N° 4, diciembre de 1983, pp. 59 y 60.

<sup>97</sup>M. Urrutia M., "Historia de la planeación en Colombia", *Revista de Planificación y Desarrollo*, diciembre de 1986, pp. 66 y 67.

<sup>98</sup>Departamento Nacional de Planeación, *Plan de Economía Social*, agosto de 1987, p. 19. Más adelante se añade que “el proceso de planeación es una función que compete al Estado en su conjunto, y que comparten por igual la rama legislativa y la ejecutiva del Poder Público. Aquella, como personera del derecho ciudadano a la información, debe examinar el Plan y aprobar las leyes de presupuesto en consecuencia con los planes y programas de desarrollo previstos en él”.

<sup>99</sup>M. Cuéllar de Martínez, *Memoria al Congreso Nacional*, presentación, p. x. También se añade que “Asimismo, el proyecto propone la expedición por el Congreso de la Ley Orgánica de Planeación que regule, entre otros asuntos de importancia, la conformación del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de inversión pública, los procedimientos de presentación y discusión del plan y sus relaciones con el presupuesto nacional [...] En esta misma dirección, el Gobierno Nacional presentará un proyecto de ley tendiente a introducir reformas al Estatuto Orgánico del Presupuesto, con el fin de garantizar una estrecha vinculación entre la programación presupuestal y el plan de desarrollo, promoviendo una mayor flexibilidad en la utilización de los recursos públicos e instaurando el presupuesto de programas y realizaciones”.

<sup>100</sup>En el Artículo 7 de la mencionada enmienda se dispone expresamente que “El Ejecutivo nacional, en el transcurso del primer año de cada periodo constitucional presentará para su aprobación a las Cámaras, en sesión conjunta, las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación. Dichas líneas cumplirán con los requisitos exigidos en la ley orgánica respectiva”.

<sup>101</sup>El fundamento constitucional de este tipo de actos se encuentra en el Artículo 138 de la Constitución y en la disposición transitoria decimotercera, donde se señala que “Cuando la ley requiera para la validez de un acto la autorización, aprobación o sanción del Congreso Nacional, la decisión será tomada por las Cámaras en sesión conjunta, a menos que de la misma naturaleza del acto aparezca que deba seguirse el procedimiento para la formación de las leyes”.

<sup>102</sup>En A. E. Solari y otros (1980, p. 51) se añade que “Es raro el caso de un organismo de planificación global o sectorial que mantenga una presencia efectiva y persistente en la fase ejecutiva. Poco frecuente es también que un desacuerdo entre la entidad de planificación y el banco central se resuelva en favor de aquella”.

<sup>103</sup>Véase al respecto F. Pérez Royo, 1983, p. 73, quien sostiene que el nexo entre plan y presupuesto no es jurídico, sino político.

<sup>104</sup>El informe fue publicado en *Hacienda Pública Española*, N° 11, pp. 285 y ss.

<sup>105</sup>Al comentar este informe, F. Garrido Falla señala que “las inversiones públicas pueden ser valoradas muy diferentemente en cuanto

a su rentabilidad económica o a su utilidad social, según su naturaleza, el momento, el sector o el lugar dónde se realizan. Las nuevas técnicas permiten, en cierta medida, determinar esta valoración en función de ciertos puntos de referencia previamente establecidos y, asimismo, posibilitan el control de los resultados de una inversión económica en servicios públicos y empresas públicas que no están sometidos a la ley de la competencia". (Garrido Falla, 1975, pp. 34 y ss.)

<sup>106</sup>Sobre el tema de la articulación entre el presupuesto y la planificación en la presente década, véase Bermejo Sánchez, 1986, pp. 75 y ss.

<sup>107</sup>En efecto, el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Diario Oficial del 29 de julio de 1985, reformado por Decreto publicado el 2 de abril de 1986) la divide en tres subsecretarías y once direcciones, en función de los diversos sectores atendidos, pero todas ellas realizan actividades de planificación y presupuestarias.

<sup>108</sup>Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual de organización general de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, D.F., marzo de 1987, p. 19.

<sup>109</sup>Artículo 7 de la Ley de la Autoridad Presupuestaria. Al respecto, véase Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, *El proceso de dirección y participación integral en Costa Rica*, San José, Costa Rica, abril de 1983, pp. 5 y ss.

<sup>110</sup>En los Artículos 2 y 25 del Decreto 294 de 1973, que contiene el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, se dispone que "El Presupuesto General de la Nación será el instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de Desarrollo Económico y Social y en los planes de inversiones públicas y será presentado de manera que indique las funciones, programas y proyectos del Gobierno Nacional de acuerdo con las normas establecidas en el presente Estatuto". "Corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de presupuesto nacional en forma que refleje los planes y programas según las disposiciones legales en vigor".

<sup>111</sup>En el Artículo 64 se dispone al respecto que "El presupuesto del Gobierno Nacional se orientará a la prestación de los servicios públicos, al cumplimiento de los objetivos prioritarios de los planes de desarrollo y a la satisfacción de los propósitos y metas de naturaleza social y económica, previstos, expresados en los planes operativos anuales, el plan financiero y otros instrumentos de política económica".

<sup>112</sup>Dice a este respecto el quinto considerando "Que la distribución de gastos e inversiones del Presupuesto Nacional debe coordinarse con los propósitos y objetivos de los programas de desarrollo económico y social".

<sup>113</sup>En el Artículo 12 del Decreto 492 se encomendaban a CORDIPLAN las siguientes funciones: "c) Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentarán los Ministerios y preparar, de

acuerdo con el Ministro de Hacienda, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco años, el Presupuesto-Programa Anual, anexo al Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos; d) Presentar anualmente [...] un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales, para [...] su inclusión en el Presupuesto-Programa Anual; e) Presentar anualmente al Congreso Nacional, en la ocasión de introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, [...] un informe analítico de los planes en ejecución y de sus relaciones con las metas generales aprobadas, así como con dicho Proyecto de Presupuesto ...”.

<sup>114</sup>Instituto Venezolano de Planificación, “El plan y su articulación con el presupuesto”, serie *Cuadernos de Planificación y Política*, N° 1, Caracas, octubre de 1987, p. 23.

<sup>115</sup>Explica Garrido Falla que, por esta razón, de lo que se trata “es de establecer un proceso a través del cual se tomen en cuenta los objetivos a alcanzar y los recursos de que se dispone a los efectos de establecer un programa coherente y comprensivo de la actuación válida para el Gobierno, considerado en su conjunto. O dicho de otra forma, se trata de realizar una serie de consideraciones y cálculos que nos permitan saber cómo utilizar los recursos existentes en forma óptima para conseguir los objetivos políticos propuestos. Esto entraña, claro está, la formulación de programas alternativos de actuación, basándose la relación de los mismos en una serie de cálculos lo suficientemente amplios como para ofrecer un presupuesto óptimo”. (Garrido Falla, 1975, p. 27.)

<sup>116</sup>Sobre las técnicas que relacionan la planificación con el presupuesto por programas, véase G. Martner (1967).

<sup>117</sup>En el mismo estudio se añade que “La orientación de la administración del presupuesto hacia finalidades, objetivos, programas y proyectos concretos evidentemente requiere que los conceptos y métodos de administración financiera en la contabilidad y auditoría se ajusten a las necesidades de los programas. La estructura presupuestaria de contabilidad y auditoría debe armonizarse y ponerse más de relieve la evaluación de la eficiencia en la contabilidad y auditoría. Ambas deben servir como instrumento de la administración financiera y generar la mayor cantidad posible de información sobre aspectos de la administración”.

<sup>118</sup>En el estudio en referencia se señala que “Así como los gastos del gobierno han crecido incesantemente a lo largo de los años, también han aumentado las tareas de gestión pública. La ejecución de programas y políticas del sector público, con arreglo a las prioridades económicas y sociales de una nación, han exigido sistemas perfeccionados de planificación, control y gestión de los recursos públicos escasos. A su vez, ello ha exigido sistemas de presupuestación que permitieran a las autoridades actuar con visión y tomar en consideración las repercusiones más vastas de los programas en su conjunto y, al mismo tiempo,

proporcionar información detallada sobre la ejecución y los costos de determinadas actividades. A este respecto, la economía, la eficiencia y la eficacia con que se manejan los recursos del Estado, han llegado a constituir las características salientes de la gestión de la hacienda pública".

<sup>119</sup>En el estudio del ILPES también se señala que si el presupuesto por programas es elaborado por el organismo de planificación, la desvinculación puede ser menor.

<sup>120</sup>Vease Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, *Descripción sucinta del proyecto para establecer el sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad gubernamental*, San José, 1987.

<sup>121</sup>Ley 28, del 31 de diciembre de 1986, mediante la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal de 1987.

<sup>122</sup>Argüello Reguera (1971, p. 211) señala que en ciertos casos es posible que un presupuesto sustituya un plan anual en lo que respecta al sector público, pero esto sólo puede suceder cuando la elaboración del plan original ha estado estrechamente ligada a la del presupuesto, de manera que el segundo recoje fielmente las previsiones del primero.

<sup>123</sup>El Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 contiene disposiciones parecidas y se señala que la presupuestación anual se derivará de los programas operativos anuales y de mediano plazo que instrumentarán las orientaciones estratégicas del plan. Los programas operativos se utilizarán como instrumento básico de gestión presupuestal; su estructura contemplará la desagregación en detalle de las metas y la presupuestación adecuada en base a costos; esto permitirá dar transparencia a la utilización de los recursos y será la base de un sistema de control que prevenga desviaciones y corrupción. Véase Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-88*, México, D.F., s/f., p. 176.

<sup>124</sup>Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), "El Plan y su articulación con el presupuesto", *Serie Cuadernos de Planificación y Política*, N° 1, Caracas, octubre de 1987, p. 27.

<sup>125</sup>No obstante, en el mismo documento se señala que "En el caso de muchos países, los presupuestos plurianuales han resultado ser poco realistas y menos útiles de lo que se esperaba, debido a dificultades tales como la de proyectar el elemento del gasto continuo necesario para mantener o completar inversiones de capital y las incertidumbres relativas a los niveles de los precios de los bienes y servicios utilizados por el Estado".

## BIBLIOGRAFIA

- Ahumada Pacheco, Jaime (1985) – “El Gobierno y la administración local: Tradición y cambio en los 80’s”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 19, Nº 75-76, septiembre-diciembre.
- Anton Perez, J. (1971) – “Ley del Plan y Ley de Presupuestos”, *Hacienda Pública Española*, Nº 11.
- Argüello Requera, C. (1971) – “Planificación indicativa y presupuesto del sector público”, *Hacienda Pública Española*, Nº 11.
- Arino Ortíz, G. (1972) – *Descentralización y planificación*, D Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Arrieche y otros (1978) – “La técnica del presupuesto por programas en América Latina”, *VII Seminario Interamericano de Presupuesto*, Argentina 1978, Buenos Aires.
- Bermejo Sánchez, C.J. (1986) – “La planificación y el presupuesto: punto de encuentro y desarrollo en la programación presupuestaria sectorial”, *Hacienda Pública Española*, Nº 102-103.
- Blasco Sánchez, T. y J.L. Cueva Calabia (1986) – “Estado actual del presupuesto por programas: El presupuesto a medio plazo”, *Hacienda Pública Española*, Nº 102-103.
- Boeninger, Edgardo (1984) – “Planificación en el Cono Sur: el nuevo papel del Estado”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 18, Nº 73, diciembre.
- Boisier, Sergio (1987) – “Las regiones como espacios socialmente construídos” (Doc. 87/71), *Serie Ensayos del ILPES*, Santiago de Chile, ILPES.
- Boissiere, N. (1980) – “Survey of national planning systems in Latin America and the Caribbean”, *Planning Bulletin*, Nº 5-6, septiembre.
- Boneo, Horacio (1979) – “Planificación, presupuesto y empresas públicas en América Latina”, *Estudios CEDES*, vol. 2, Nº4.
- Cibotti, R. y E. Sierra (1981) – “El sector público en la planificación del desarrollo”, *Serie Textos del ILPES*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, novena edición.
- de Mattos, Carlos A. (1987) – “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Nº 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Dror, Yehezkel (1987) – “Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación”, *Revista de la CEPAL*, Nº 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Farrel, Trevor (1979) – “Seis problemas de planificación del desarrollo en los Estados pequeños del Caribe”, *Boletín de Planificación*, Nº 8-9, septiembre.
- Felcman, I. L. (1985) – “Aspectos institucionales y organizacionales de la política social”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 19, Nº 75-76, septiembre-diciembre.

- García d'Acuña, Eduardo (1985) – “Vigencia de la planificación democrática en el Chile de hoy”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 19, Nº 74, junio.
- (1982) – “Pasado y futuro de la planificación en América Latina: crisis y vigencia de la planificación”, *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 2, julio-diciembre.
- Garrido Falla, F. (1975) – *Problemática jurídica de los planes de desarrollo económico*, Madrid, Editorial Darro.
- Gross, B.M. (1974) – “The limits of development administration”, *Proceedings of the Interregional Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Guimaraes, Roberto (1989) – “Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social”, *Revista Paraguaya de Sociología*, Nº 76, septiembre-diciembre.
- Gutiérrez Castro, E. (1983) – “El Departamento Nacional de Planeación como mecanismo de racionalización de la política económica”, *Revista de Planificación y Desarrollo*, vol. 15, Nº 4, diciembre.
- Herschel, F.J. (1975) – *Ensayos sobre política fiscal*, Madrid, Editorial Derecho Financiero.
- Ikonicoff, Moisés (1983) – “Teoría y estrategia del desarrollo: el papel del Estado”, *El Trimestre Económico*, vol. 52, Nº 207, julio-septiembre.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1973) – *Recopilación de leyes y disposiciones sobre planificación en América Latina*, Santiago de Chile.
- (1982) – “El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe”, *Serie Cuadernos del ILPES*, Nº 28 (E/CEPAL/ILPES/G.15), Santiago de Chile, CEPAL, junio.
- (1983) – ILPES: Su papel en la región y programa de trabajo para 1983 (E/CEPAL/ILPES/Conf.4/L.03), Santiago de Chile, CEPAL.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1986) – “Planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio”, *Serie Cuadernos del ILPES*, Nº 31 (LC/IP/G.41), Santiago de Chile, CEPAL.
- Jacquemont, Pierre (1984) – “Crise et renouveau de la planification du développement”, *Revue Tiers Monde*, vol. 25, Nº 98, abril-junio.
- Kogane, Yoshihiro (1987) – “Planificación en la actualidad”, *Revista de la CEPAL*, Nº 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Martin Crespo Cabildo, F. (1980) – “Las oficinas presupuestarias y la racionalización del gasto público”, *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 5.
- Martin Retortillo, S. – “Parlamento y Gobierno en la planificación de la economía”, *Revista Administración Pública*, Nº 55.
- Martner, Gonzalo (1967) – *Planificación y presupuesto por programas*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

- Naciones Unidas (1974a) – *Proceedings of the Interregional Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, Nueva York.
- (1974b) – “The administrative aspects of planning and plan preparation”, *Proceedings of the Interregional Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, Nueva York.
- (1974c) – “The functions and structure of development planning agencies”, *Proceedings of the Interregional Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, Nueva York.
- (1976) – *Budgeting and Planning for Development in Developing Countries*, Nueva York.
- (1984) – *Regulatory Administration for National Development. Report of an Interregional Seminar* (TCD/SEM.84/04), Nueva York.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (1976) – *Administración y hacienda públicas para el desarrollo*, Nueva York.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (1978) – *Fortalecimiento de la administración pública y de las finanzas para el desarrollo en el decenio de 1980. Problemas y enfoques* (ST/ESA/SER.E/13), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 78.II.H.6.
- (1981) – *Esferas prioritarias de acción en materia de administración y finanzas públicas en el decenio de 1980* (ST/ESA/SER.E/26), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 81.II.H.2.
- Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (1982) – *Cambios y tendencias en la administración y hacienda públicas para el desarrollo. Segundo estudio, 1977-1979* (ST/ESA/SER.E/27), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 82.II.H.1.
- (1984) – *Problemas y prioridades en materia de administración y finanzas públicas en el tercer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo* (ST/ESA/SER.E/34), Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 83.II.H.4.
- Nogueira Alcalá, H. – *El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal*, Santiago de Chile, ILPES, inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1966) – *Public Administration and Economic Development*, París.
- Palma, E. (1983) – *La descentralización desde una perspectiva política*, ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/Centro de Capacitación para el Desarrollo Económico (ILPES/CENDEC), Brasilia, diciembre.
- *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*, Santiago de Chile, ILPES, inédito.

- Pérez Royo, F. (1983) – “El presupuesto y la planificación”, *Revista Presupuesto y Gasto Público*, Nº 17.
- Ramos, J. (1987) – “La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Nº 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Rouquie, A. y R. Sidicaro (1983) – “Etats autoritaires et libéralisme économique en Amérique Latine. Une approche hétérodoxe”, *Revue Tiers Monde*, vol. 24, Nº 93.
- Rufián Lizana, Dolores M. (1983) – “El presupuesto de la Comunidad Económica Europea”, *Estudios sobre armonización fiscal y derecho presupuestario europeo*, Granada.
- Sepúlveda, C. y V. Wainer – *Programación financiera anual y planificación. Algunas reflexiones a la luz de la experiencia en América Latina*, documento presentado al IV Seminario Interamericano de Presupuesto, Organización de los Estados Americanos (OEA), Programa de Administración para el Desarrollo.
- Solari, Aldo E. y otros (1980) – “El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas”, *Serie Cuadernos del ILPES*, Nº 26 (E/CEPAL/ILPES/G.O1), Santiago de Chile.
- Szostak, M. (1983) – “Le secteur public dans les pays du Tiers Monde. Sa formation, son expansion”, *Revue Tiers Monde*, vol. 24, Nº 93.
- Van Arkadie, Brian (1987) – “Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación”, *Revista de la CEPAL*, Nº 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Waterson, A. (1974) – “Administrative implications of increasing subnational regional planning”, *Proceedings of the Interregional Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Wittamper, G.W. (1986) – “Una mayor descentralización de las decisiones políticas”, *Contribuciones, estudios interdisciplinarios sobre desarrollo y cooperación internacional*, Nº 2, Buenos Aires, abril-junio.
- Wu, Chi-Yuen (1974) – “Coordination and harmonization in development planning”, *Proceedings of the Interregional Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, Nueva York, Naciones Unidas.

## DOCUMENTACION POR PAISES

### ARGENTINA

- Consejo Federal de Inversiones (1974) – “Documentación y normas básicas”, *Serie Provincias Unidas*, Nº 11, Buenos Aires.

- Dirección Nacional de Programación Presupuestaria (1978) – “La programación presupuestaria de la administración nacional argentina”, documento presentado al VII Seminario Interamericano de Presupuesto.
- Ley 21431 de 1976 sobre creación del Ministerio de Planeamiento, Buenos Aires.
- Resolución del 31 de agosto de 1987 sobre organización de la Secretaría de Planificación.
- Secretaría de Planificación (1987) – *Planes nacionales de desarrollo*, Buenos Aires, septiembre.
- – *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991*. Resumen, Buenos Aires.
- – *Los mecanismos de planificación*, inédito.
- Senado (1987) – *Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio de 1987*, Buenos Aires.

## BOLIVIA

- Ardaya, G. y S. Romero (1988) – “Descentralización y democracia”, *Democracia y descentralización en Bolivia*, La Paz.
- Decreto Supremo, Nº 21660 del 10 de julio de 1987 sobre reactivación económica.
- Disposiciones constitucionales referidas al desarrollo y a la planificación de la Constitución, 2 de febrero de 1967.
- García, Enrique y Jorge Balcázar (1976) – “Bolivia: Nueva etapa en la planificación económica y social”, *Boletín de Planificación*, Nº 1, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), octubre.
- Ley del Sistema Nacional de Planeamiento, 3 de octubre de 1974.
- Ley del Sistema Nacional de Proyectos, 3 de octubre de 1974.
- Ley general de las corporaciones regionales de desarrollo, 9 de febrero de 1978.
- Ley orgánica del Ministerio de Planeamiento, 3 de octubre de 1974
- Linares Arraya, Adolfo (1981) – *Planes de desarrollo y la política económica del Gobierno*, La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
- Ministerio de Planeamiento y Coordinación (1978) – “Planificación regional en Bolivia”, *Boletín de Planificación*, Nº 4-5, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), septiembre.
- Núñez del Prado, A. (1983) – “Principios y orientaciones de la política de desarrollo”, *Plan de Desarrollo 1984-1987*, La Paz, julio.
- Reglamento de la Ley Financiera, Decreto Supremo, Nº 21364, 1986.

## BRASIL

- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1979) – “Planificación, desarrollo y política económico-social del Brasil”, *Boletín de Planificación*, Nº 8-9, Santiago de Chile, septiembre.

Ministerio do Planejamento e Coordenação (1973) – *Sistema de planejamento federal: Legislação básica*, Brasília.

“Programación presupuestaria: el caso de Brasil” – documento presentado al VII Seminario Interamericano de Presupuesto, 1978.

## COLOMBIA

Barco, V. (1987) – *Plan Nacional de Economía Social*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, agosto.

Constitución política de Colombia, 1981.

Cuéllar de Martínez, M.M. (1986), *Memoria al Congreso Nacional*, agosto, 1986-agosto, 1987, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Normas orgánicas del presupuesto*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, agosto.

Decreto Nº 294 de 1973 por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

Decreto Nº 627 de 1974 sobre el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social.

Decreto Nº 1306 de 1980 sobre planes integrales de desarrollo urbano.

Decreto Nº 1527 de 1981 sobre planes y programas de desarrollo departamental.

Decreto Nº 3152 del 7 de octubre de 1986 sobre estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (1984) – “25 años del Departamento Nacional de Planeación”, *Boletín de Planeación*, Nº 1.

— (1986) – “Descentralización Económica y Política”, *Boletín de Planeación*, Nº 10, febrero.

— (1986) – *Corporaciones autónomas regionales*, Bogotá, 7 tomos.

— (1986) – “Política Nacional de Desarrollo Fronterizo. Evaluación y perspectivas”, *Boletín de Planeación*, Nº 11, julio.

Departamento Nacional de planeación (s/f) – “Instituciones y normas de planeación en Colombia”, inédito.

— (s/f) – *Planes y programas de desarrollo económico y social, 1987-1990*, Bogotá.

Guía para la elaboración del anteproyecto de presupuesto general de la Nación de 1986, Bogotá.

Ley 38 de 1981 sobre elaboración de planes y procedimientos de concertación.

Moncayo, V.M. (1986) – “Aspectos jurídico-institucionales de las regiones de planificación”, *Revista de Planificación y Desarrollo*, vol. 18, Nº 1, marzo.

Reveiz Roldán, E. (1974) – “Ensayo sobre la planeación concertada en Colombia”, Bogotá, Universidad de los Andes.

Revista de Planificación y Desarrollo (1983) – “La planeación en Colombia”, *Revista de Planificación y Desarrollo*, vol. 15, Nº 4, diciembre.

## **COSTA RICA**

- Constitución política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949.
- Decreto de creación del Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana de 19 de junio de 1979.
- Decreto de creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, de 19 de enero de 1983.
- Decreto sobre constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional, versión preliminar, 1987.
- Fernández Baeza, M. (1987) – *Planificación orientada a productos. Funciones y viabilidad de la planificación en Costa Rica*, San José, septiembre, inédito.
- Jiménez de Castro, Wilburg (1982) – “Planificación participativa en Costa Rica”, *Boletín de Planificación*, N° 14, marzo.
- Ley de creación de la autoridad presupuestaria, 14 de octubre de 1982.
- Ley de la administración financiera de la República, enero de 1978.
- Ley de planificación nacional del 2 de mayo de 1974.
- Ley general de la administración pública de 2 de mayo de 1978.
- Ley para el equilibrio financiero del sector público, 16 de febrero de 1984.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (1982) – *Evaluación, situación actual y perspectivas de los sistemas presupuestarios y su vinculación con la planificación en América Latina*, San José, abril.
- (1983) – *El proceso de dirección y participación integral en Costa Rica*, San José, abril.
- (1985) – *Manual de organización de la administración pública costarricense*, San José.
- (1987) – *Descripción sucinta del proyecto para establecer el sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad gubernamental*, San José.

## **CUBA**

- Constitución de la República de Cuba, 24 de febrero de 1976.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1988) – “El sistema de dirección y planificación de la economía cubana”, *Cuadernos del ILPES*, N° 33 (LC/IP/G.43-P), Santiago de Chile.
- (1979) – “Elaboraciones de una estrategia de desarrollo y su vinculación a los planes de largo, mediano y corto plazo en Cuba”, *Boletín de Planificación*, N° 7, marzo.

## **CHILE**

- Constitución política de 1980.
- Decreto Supremo N° 1415 de 1979 (*Diario Oficial*, 18 de enero de 1980) que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Oficina de Planificación Nacional, 1980.

Ley orgánica de la administración financiera del Estado, 21 de noviembre de 1975.  
Ley orgánica de las municipalidades, Decreto de Ley, N° 1289 (*Diario Oficial*, 14 de enero de 1976).  
Ley 18.605, Ley orgánica constitucional de los consejos regionales de desarrollo (*Diario Oficial*, 6 de abril de 1987).  
Ley 18.695, Ley orgánica constitucional de municipalidades, (*Diario Oficial*, 31 de marzo de 1988).  
ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) (1980) – *Antecedentes generales sobre el rol y el sistema de planificación en Chile*, inédito.  
— — *Sistema Nacional de Planificación*, Santiago de Chile, inédito.  
— (1978) – “Estudio sobre la planificación regional, *Boletín de Planificación*, Santiago de Chile, diciembre.

## ECUADOR

CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) (1987a) – *Consulta sobre temas fundamentales del desarrollo nacional. Síntesis de las respuestas de las entidades consultadas*, Quito, agosto.  
— (1987b) – *Evolución de la economía ecuatoriana en 1987*, Quito, diciembre.  
Constitución de la República, 4 de junio de 1984.  
ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1978) – “Ecuador: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica”, *Boletín de Planificación*, N° 6, Santiago de Chile, diciembre.  
Ley de regulación económica y control del gasto público, 1983.  
Ley orgánica de administración financiera y control del Ecuador, 20 de julio de 1979.  
Ley orgánica del Consejo Nacional de Desarrollo, 10 de diciembre de 1985.  
Reglamento del Consejo Nacional de Desarrollo, 3 de mayo de 1985.

## GUATEMALA

Consejo Nacional de Planificación Económica (1978) – “Planificación del desarrollo económico y social en Guatemala”, *Boletín de Planificación*, N° 4-5, septiembre.  
Decreto-Ley N° 157 del Consejo Nacional de Planificación, 27 de noviembre de 1954.  
Decreto-Ley N° 380.  
Manual de organización de la administración pública, 1981.  
Reglamento interno del Consejo Nacional de Planificación, 23 de septiembre de 1969.  
SEGEPLAN (Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica) (1980) – *La planificación económica en la construcción de la nueva Guatemala*, Ciudad de Guatemala.

## HONDURAS

Consejo Superior de Planificación Económica (1978) – “Sistema de planificación en Honduras”, *Boletín de Planificación*, Nº 6, diciembre.

Ley de planificación del 19 de noviembre de 1986.

## MEXICO

Constitución de México. Reforma de 1982.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1979) – “Los aspectos sociales en la planificación global del desarrollo mexicano”, *Boletín de Planificación*, Nº 7, Santiago de Chile, marzo.

Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1988.

Ley de planeación del 29 de diciembre de 1982.

Ley federal de las entidades paraestatales, 14 de mayo de 1986.

Ley orgánica de la administración pública federal de México que crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1976.

Monero Toscano, A. (1985) – “Descentralización en México”, *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización*, Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, D.F., abril de 1986.

“Reforma a la Constitución en materia económica”, *El mercado de valores*, Nº 50, diciembre de 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1987) – *Manual de organización general de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, D.F., marzo.

— (1988a) – *Catálogo para la programación presupuestaria*, México, D.F.

— (1988b) – *Glosario para el proceso de planeación de 1988*, México, D.F.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1988c) – *Catálogo de actividades del sector público federal*, México, D.F.

— (1988d) – *Presupuesto de egresos de la Federación*, México, D.F.

— (1987) – *El proceso de planeación de 1987*, México, D.F.

Poder Ejecutivo (1983) – *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto.

Programación presupuestaria, experiencias y perspectivas de su aplicación en México, documento presentado al VII Seminario Interamericano de Presupuesto, 1978.

## PANAMA

Constitución política, 1972.

Ley Nº 16 del 28 de febrero de 1973 por la cual se crea y organiza el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Ley Nº 28 del 31 de diciembre de 1986, por la cual se dicta el presupuesto general del Estado para el ejercicio fiscal de 1987.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1987) – *Manual de Organización del Gobierno de Panamá*, Ciudad de Panamá.

— (s/f) – *Aspectos cuantitativos, cualitativos y legales de los ingresos del Gobierno Central*, Ciudad de Panamá.

## PARAGUAY

Decreto-Ley Nº 312 del 14 de septiembre de 1962 para la creación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

Ley orgánica de presupuestos y clasificación presupuestaria, 2 de octubre de 1968.  
Secretaría Técnica de Planificación (1978) – “Planificación en el Paraguay”, *Boletín de Planificación*, Nº 4-5, septiembre.

— (s/f) – *20 años de planificación indicativa en el Paraguay, 1962-1982*, Asunción.

## PERU

Constitución de 1979.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1979) – “Perú, planificación social y desarrollo”, *Boletín de Planificación*, Nº 7, marzo.

Instituto Nacional de Planificación (1978) – “Información básica sobre la organización y funcionamiento del sistema nacional de planificación del Perú”, *Boletín de Planificación*, Nº 4-5, septiembre.

Ley orgánica del presupuesto funcional de la República, 16 de enero de 1964.

Ley orgánica del Sistema Nacional de Planificación, D.L. Nº 177 del 12 de junio de 1981.

Programación presupuestaria, experiencias y perspectivas de su aplicación en Perú, documento presentado al VII Seminario Interamericano de Presupuesto, 1978.

Reglamento del Sistema Nacional de Planificación, 16 de enero de 1985.

Reglamento de organización y funciones del Instituto Nacional de Planificación, 17 de noviembre de 1984.

Reglamento de organización y funciones de las oficinas de presupuesto y planificación de los ministerios y organismos, 6 de junio de 1985.

Wilson Salinas, P. y J. Garzón (1985) – “El Estado, la región y la descentralización en el Perú”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 19, Nº 73, marzo.

## REPUBLICA DOMINICANA

Constitución de la República Dominicana, 28 de noviembre de 1966.

Ley del Consejo Nacional de Desarrollo, 23 de noviembre de 1965.

Ley orgánica del presupuesto del sector público, 20 de diciembre de 1969.

## VENEZUELA

- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1987) – “Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela”, *Folletos para la Discusión*, N° 7, Caracas, julio.
- Decreto N° 492 sobre la creación de CORDIPLAN, 1954.
- Exposición de motivos y proyecto de ley sobre el Sistema Nacional de Planificación, septiembre de 1987.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1979) – “Análisis del proceso de planificación en Venezuela”, *Boletín de Planificación*, N° 7, Santiago de Chile, marzo.
- Instituto Venezolano de Planificación (1987) – “El Plan y su articulación con el presupuesto”, *Serie Cuadernos de Planificación y Política*, N° 1, Caracas, octubre.
- Ley orgánica de régimen presupuestario, julio de 1976.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación (1978) -”Experiencia en desarrollo regional y urbano en Venezuela”, *Boletín de Planificación*, N° 3, marzo.



## Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIODICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1993 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1993-1994) son de US\$30 para la versión español y de US\$34 para la versión inglés.

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

#### *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.		
1991, vol. II	602 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/  
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1987,	714 pp.
1981,	727 pp.	1988,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1989,	770 pp.
1984,	761 pp.	1990,	782 pp.
1985,	792 pp.	1991,	856 pp.
1986,	782 pp.	1992,	868 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Libros de la CEPAL**

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.

- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 *The environmental dimension in development planning I*, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden**, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 **Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean**, 1992, 279 pp.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 **Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment**, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.

#### SERIES MONOGRAFICAS

##### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 **Regional appraisals of the International development strategy**, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.

- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n ***United States – Latin American trade and financial relations: some policy recommendations***, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n ***Energy in Latin America: The Historical Record***, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.

- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- 38 *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 39 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 40 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Figueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 41 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 42 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 43 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 44 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 45 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 46 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 47 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 48 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 49 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 50 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 51 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 52 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 53 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 54 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 55 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 56 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 57 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 58 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 59 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 60 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 61 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 62 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.

- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"*, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 *Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade*, 1990, 126 pp.
- 66 *The Caribbean: one and divisible*, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 *Postwar transfer of resources abroad by Latin America*, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 *The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports*, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 *Public Finances in Latin America in the 1980s*, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.

#### **Cuadernos Estadísticos de la C E P A L**

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.

- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.

#### Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 **Latin American development in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campeinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.

- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 ***Five studies on the situation of women in Latin America***, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 ***Measurement of employment and income in rural areas***, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 ***Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean***, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 ***Market structure, firm size and Brazilian exports***, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 ***Development of the mining resources of Latin America***, 1989, 160 pp.

- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 ***Trade relations between Brazil and the United States***, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 ***The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization***, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 ***International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean***, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 ***Development and change: strategies for vanquishing poverty***, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.

- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en centroamérica*, 1993, 78 pp.

**Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودرج التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile

of the...  
...  
...

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile --- 92.5-671 - junio de 1993 - 1050

ISSN 0020-4080 - ISBN 92.1.329013-6 - S.93.III.F.1 - 00600 P