

CURSO: CUESTIONES INSTITUCIONALES EN LA PLANIFICACION GLOBAL



Dolores M. Rufián Lizana

Sesión I: Aspectos institucionales de la planificación

- 1.- Introducción: Importancia creciente de los aspectos institucionales en la planificación.
- 2.- La coordinación institucional de las funciones relacionadas con la formulación de la política económica y social y la planificación.
- 3.- La Administración Pública y el Desarrollo.
- 4.- La normativa sobre planificación.

Sesión II: Las estructuras de la planificación

- 1.- La estructura para la planificación. Los sistemas de planificación. Diferentes tipos de órganos.
- 2.- Los órganos colegiados: El Consejo de Ministros y los Consejos de Planificación.
- 3.- La intervención del sector no público. La participación y la concertación.
- 4.- Ministerios y Oficinas de Planificación Nacional.
- 5.- Las oficinas sectoriales y regionales.

Sesión III: El proceso de planificación y las áreas de la política económica y social.

- 1.- La planificación desde el punto de vista dinámico: el proceso de planificación y el proceso de decisión en la política económica y social.
- 2.- La política económica y social y el rol del legislativo.
- 3.- Ejecución de planes. Evaluación y control. La influencia de las oficinas de planificación en la política ejecutada.
- 4.- La planificación y el presupuesto. Relaciones institucionales.

Sesión IV: Planificación, presupuesto y política económica. Cuestiones de organización

- 1.- Las relaciones entre la Administración planificadora y la Administración presupuestaria.
- 2.- La estructura presupuestaria y la planificación: el presupuesto por programas.
- 3.- El ajuste temporal entre planes y presupuestos.
- 4.- El rol de los Bancos Centrales en la política económica. Autonomía o dependencia, organización interna y atribuciones.

Sesión I: Aspectos institucionales de la planificación

1.- Introducción: Importancia creciente de los aspectos institucionales en la planificación

Los temas institucionales relacionados con la planificación han gozado tradicionalmente de un rol poco relevante cuando se estudiaban los problemas de la planificación, a pesar de que éste sea un tema que forma parte de la estructura del país y de su sistema de Gobierno¹/.

En efecto, la estructura administrativa puede responder más a criterios clásicos de organización, que a solucionar los problemas y a alcanzar los objetivos de desarrollo del país, y lo que es más grave, a veces los sistemas de administración pública no son más que la acumulación de organizaciones y procedimientos a lo largo del tiempo, lo que ha creado sistemas insuficientes e inapropiados ²/

La solución de este tipo de problemas es siempre difícil y a veces los esfuerzos son infructuosos por varias razones: en primer lugar, algunos sistemas no tienen el suficiente grado de apertura como para funcionar eficientemente; por otra, a veces, las reformas se hacen sin una adecuada deliberación; además hay que tener en cuenta que algunos países copian directamente el sistema que está funcionando en otro país sin tener en cuenta su propia realidad nacional³/. Las consecuencias de un sistema administrativo deficiente son la escasa influencia de la planificación en el proceso de toma de decisiones o la no ejecución de lo planificado.

¹/ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, Proceedings of the interregional Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies, New York, 1974, p. 9

²/ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF INTERNATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, Strengthening public Administration and Finance for Development in the 1980s: Issues and approaches, New York, 1978, p. 12
NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES, Administración y Hacienda Públicas para el desarrollo, Nueva York 1976, p. 44.

³/ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF TECHNICAL COOPERATION FOR DEVELOPMENT, Priority areas for action in public administration and finance in the 1980s, New York, 1981.

Aunque existen grandes divergencias en las instituciones de América Latina queremos destacar que los sistemas que están actualmente vigentes son sistemas bastante acabados fruto 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.

La crisis económica ha influido decisivamente en la renovación de los problemas relacionados con la planificación cobrando particular interés los temas relacionados con la institucionalidad. De hecho puede observarse una importante renovación en los años ochenta de las legislaciones relacionadas con la institucionalidad de la planificación y de la política económica y social.

La relevancia de estos temas se ha puesto de manifiesto precisamente al tratar de hacer frente a la crisis. En el contexto de los graves ajustes fiscales en que se han movido los países en los años ochenta, donde era fundamental una eficaz gestión del gasto público, resultó que ni los instrumentos conceptuales ni los administrativos a su inmediata disposición, eran suficientes para preparar a los Gobiernos a hacer frente al desafío. R. LACEY comentaba esta cuestión desde el Banco Mundial entendiéndolo que, en primer lugar, en el plano conceptual, la escasez de fondos y un concepto diferente de la función de gobierno, se han combinado con un ambiente mucho más incierto, en lo externo y en lo interno, para debilitar la utilidad percibida de la planificación integral a largo plazo como instrumento de desarrollo, sin ser reemplazado por otro paradigma. Por otra parte, el mayor tamaño y complejidad del sector público había sobrepasado la capacidad de gestión de muchos gobiernos, incluso antes de la crisis. Por otra parte la baja en los salarios reales de los funcionarios y la disminución del personal competente han influido en la consideración de la institucionalidad como un verdadero problema 4/.

2.- La coordinación institucional de las funciones relacionadas con la formulación de la política económica y social, de la planificación, presupuestación, programación de inversiones, formulación y evaluación de proyectos.

Cuando se emprenden reformas económicas con que hacer frente a la crisis, pocos programas incluyen específicamente las reformas institucionales o de procedimiento para respaldarlas. La falta de suficiente apoyo institucional conlleva el peligro de

4/ R. LACEY, "La gestión del gasto público: Evolución del enfoque del Banco". Seminario sobre gestión del Gasto Público y Programa de Inversiones. Santiago, Chile, Septiembre 1989.

que cualquier programa no se sostenga más allá del corto plazo.

Por una parte, es preciso coordinar la política económica, es decir la política monetaria, cambiaria, tributaria, de salarios y la relacionada con el gasto público. Esta coordinación tiene un nivel sustantivo y además otro técnico o institucional pues hay que determinar quién puede tomar decisiones que, de estar descoordinadas, pueden implicar anulación de unas medidas por otras. Dentro del gasto público en concreto, cada subactividad separada -la formulación del marco macroeconómico, la preparación de proyectos y programación de inversiones, la conexión entre planificación y presupuesto, la cobertura, preparación y clasificación del presupuesto, la ejecución del presupuesto y el control de gastos, tiene una dimensión institucional y política y también técnica o económica. Esta dimensión plantea varios interrogantes fundamentales que requieren respuesta para que se comprendan más cabalmente los posibles obstáculos a la reforma. El detalle con que cada problema ha de abordarse variará inevitablemente según las circunstancias de cada país.

Lo importante es tener en cuenta que tiene que existir una serie de relaciones institucionales entre todas las funciones que conlleva la planificación y la formulación de la política económica, exista o no exista en el país una planificación integral del desarrollo.

Este enfoque está siendo resaltado por la literatura sobre el tema y está siendo activamente aplicado por el Banco Mundial 5/ y resulta que los préstamos de este Banco y el asesoramiento que presta en apoyo de la reforma institucional y de políticas de gestión del gasto público, aunque son de origen reciente y alcance limitado, van en rápido aumento. Aunque en principio estas actividades se han centrado más en la administración de programas de inversiones públicas, cada vez el Banco se ha acercado más a los problemas más generales del gasto, reflejando la creciente toma de conciencia de que las dificultades de programación de inversiones no pueden tratarse de forma aislada separándolas de los problemas más generales de la gestión del gasto público, incluido el proceso presupuestario, la capacidad institucional de los organismos de hacienda y planificación y los de operaciones; las relaciones entre estos organismos y la economía política o la reforma presupuestaria. Esta concentración cada vez mayor en los problemas institucionales surge de la bien fundada creencia de que las reformas probablemente no serán duraderas a menos que se fortalezca la capacidad institucional conexas.

5/ Lacey, ob. cit.

Pero el problema de la coordinación de las funciones que conlleva todo el proceso de planificación no es simple de solucionar a causa de la multitud de sujetos públicos y privados que intervienen en el proceso planteándose un delicado problema de relaciones de autoridad, relaciones jerárquicas, de tutela, de independencia y de concertación y por lo tanto un problema de determinación de prioridades.

Este problema de falta de prioridades se hace más evidente cuando se trata específicamente de programar inversiones y preparar proyectos que se hacen sin tener en cuenta las restricciones presupuestarias o las grandes líneas de planificación. El Banco Mundial identifica desde este punto de vista seis interrogantes claves que tienen que ver con esta dimensión institucional:

1) Si existe adecuada coordinación de la función de planificación o si está fragmentada entre varias instituciones.

2) Si hay fragmentación es preciso averiguar por qué existe (factores históricos, decisión deliberada para dividir el poder real).

3) Determinación e identificación de los factores necesarios para lograr mayor coordinación individual.

4) En qué medida está relacionada cada fase de la función de planificación con conjuntos diferentes de grupos de interés que tienen prioridades políticas diversas y hasta qué punto explica esto lo que desde fuera puede parecer una fragmentación institucional.

5) Es importante preparar el proceso mediante el cual se arma efectivamente el programa de inversiones. Es importante distinguir claramente entre las fases política y técnica del proceso de adopción de decisiones, de modo que sea lo más transparente posible. Una serie de cuestiones relacionadas con este tema se refiere a las vinculaciones y división de responsabilidades entre los Ministerios de Hacienda y planificación por un lado y los sectoriales por otro. A menudo existe tensión entre ellos aunque en parte es inevitable ya que los Ministerios sectoriales están impulsados por consideraciones técnicas, en tanto que los de hacienda y planificación están motivados por consideraciones financieras.

6) En qué medida impiden los mecanismos institucionales e incentivos existentes la transformación de prioridades generales en programas de gastos coherentes. Con demasiada frecuencia las burocracias gubernamentales dan enorme importancia a la aplicación de procedimientos establecidos, incluso cuando éstos están en desacuerdo con los objetivos estipulados y estimulan la toma centralizada de decisiones a la vez que desalientan la iniciativa.

Mencionemos por último que cada vez que se está dando más importancia a una fase de la planificación, la de la evaluación

de los proyectos, como única forma de corregir los defectos que haya podido haber en las fases anteriores. Evidentemente de nada valdría la evaluación si, por no existir coordinación institucional, no se pudieran utilizar las evaluaciones para nuevas formulaciones.

3.- La Administración Pública y el desarrollo

Si la planificación es un instrumento del Estado con que hacer frente a su responsabilidad para alcanzar una serie de metas económicas y sociales, el Estado necesitará una organización administrativa con la que ejercer esa función. Ello justifica que, cuando se estudian los problemas del desarrollo, el análisis de la Administración Pública tenga un interés especial por ser fundamental para que el Estado pueda cumplir con este rol. Por esta razón se ha podido decir que "Por medio de las organizaciones públicas y su correcta administración, las naciones pueden traducir su voluntad política en medidas concretas de políticas y llevarlas a cabo para hacer realidad las metas nacionales" 6/.

Por otra parte, el estudio de los problemas administrativos es indispensable ya que, por una parte, la eficiencia o ineficiencia de la Administración puede ayudar o estorbar en el proceso de desarrollo económico y social, lo que implicará como mínimo, el estudio de los caminos en los que la maquinaria del Gobierno no añade más obstáculos al proceso; en segundo lugar, porque una ineficiente Administración es probablemente el obstáculo menos implacable que el Gobierno ha de enfrentar en el proceso de desarrollo, al menos debiera ser la variable más controlable. Un Gobierno que sea incapaz de alterar o reformar su organización administrativa no será capaz de asistir al desarrollo del país como un todo 7/.

La cuestión sin embargo no es simple. Por una parte, la planificación del desarrollo pretende incidir en la estructura económica y social del país y la organización administrativa forma parte de esa estructura, lo que la convierte en objeto de la planificación; pero es que además, el proceso planificador solamente puede abordarse por una organización administrativa suficientemente desarrollada que es a su vez el sujeto de la

6/ NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y SOCIALES, Administración y Hacienda Públicas para el desarrollo, Nueva York, 1976, pag. 5 y ss.

7/ G. MOODIE "The political aspects of the strategy of Development" en OCDE Public Administration and Economic Development, Paris, 1966, p. 81.

planificación. El problema es entonces evidente: como sujeto planificador necesitamos una organización administrativa desarrollada y eficiente capaz a su vez de reformar e incidir en la propia estructura administrativa. El tema queda encerrado en un círculo lógico muy difícil de romper: la reforma de la estructura administrativa puede convertirse en una condición previa de la planificación económica y social, 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 8/.

La mayor parte de los países de América Latina han solucionado este problema introduciendo los problemas de la Administración Pública y la reforma de la estructura administrativa dentro de los planes de desarrollo. Evidentemente, para ello habrá que partir de un mínimo de eficacia administrativa e incluir las tareas de diseño de una más perfeccionada estructura, dentro de las prioridades del plan. Esta es una tarea continua, ya que las estructuras administrativas habrán de ir modificándose conforme va avanzando el proceso de desarrollo.

En general, el procedimiento es necesariamente lento ya que se requiere una doble actuación: en primer lugar, el diseño de una estructura administrativa adecuada; en segundo lugar, asegurar un funcionamiento correcto en el procedimiento de toma de decisiones 9/.

En efecto, aunque en la práctica la distinción resultará absolutamente arbitraria ya que la estructura y el funcionamiento de la administración son absolutamente dependientes, es sin

8/ F. GARRIDO FALLA Problemática jurídica de los planes de desarrollo económico. Ed. Darro, Madrid 1975, pags. 28 y 29.

9/ Un trabajo de Naciones Unidas analiza este tema para los países en desarrollo en general señalando en la década pasada un alto grado de inmadurez en ambos aspectos: "La creación y 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" en NACIONES UNIDAS Administración y Hacienda Pública para el desarrollo, op. cit. p. 9.

embargo conveniente para su estudio diferenciar, al analizar los sistemas de planificación, dos puntos de vista, uno que llamaremos estático y un segundo que denominaremos dinámico. El primero nos llevará a profundizar en la institucionalización formal del sistema administrativo de planificación o de toma de decisiones en materia económica y social.; con el segundo trataremos de mostrar el proceso de toma de decisiones a través del sistema, diferenciando una serie de etapas en la planificación y haciendo entrar en ella a los diferentes actores.

Aunque podría parecer que el relevante es el segundo punto de vista y que el primero tendría sólo una importancia secundaria, suscribimos absolutamente las palabras de SOLARI que reclama una importancia de primer orden para los problemas de institucionalización formal que han caracterizado el desarrollo de la planificación en América Latina, ya 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" añadiendo después que en su análisis ha atribuido "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"^{10/}.

4.- La normativa sobre planificación

Tanto la estructura como el proceso de planificación, así como el rol que ha de cumplir es una materia regulada por la Constitución y las leyes.

Las Constituciones, que constituyen como sabemos la norma fundamental de un país, suelen atribuir al Estado un doble papel como actor económico: el primero consiste en atribuirle ingresos propios con que financiar sus gastos, es decir, proporcionarles una Hacienda propia; el segundo supone hacerlo responsable del desarrollo económico y social del país, favoreciendo su intervención directa e indirecta en el proceso de desarrollo. El segundo rol es mucho más controvertido ya que no existe uniformidad en los textos legislativos fundamentales sobre cómo atribuir al Estado responsabilidad en el desarrollo económico y social, ni sobre el grado de intervención que se requiere para

^{10/} A. E. SOLARI, E. BOENINGER, R. FRANCO y E. PALMA en El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas. Cuadernos ILPES, n. 26, Santiago Chile, 1980 p. 80

ello.

Ello no depende solamente del modelo político-económico del Estado, sino también de la época en que fuera redactada la Constitución. La tendencia moderna, es la de incluir dentro del texto fundamental, de forma expresa, lo que se ha dado en denominar "constitución económica", agrupando bajo este concepto una serie de disposiciones y principios relativos al rol del Estado en el proceso económico nacional. Sin embargo, las Constituciones eminentemente liberales del siglo pasado y gran parte del presente solamente hacen al tema una referencia implícita al hablar de la libertad de mercado.

Las Constituciones pueden hacer los siguientes tipos de referencias:

a) determinación del rol constitucional que corresponde al Estado en el proceso de desarrollo. La gran mayoría de las Constituciones latinoamericanas, han hecho responsable al Estado del crecimiento y del desarrollo, si bien ello no ha implicado normalmente el establecimiento de economías centralizadas, sino de economías mixtas en las que el Estado mantiene importantes funciones dentro del aparato productivo y un amplio poder de orientación sobre el conjunto de la actividad económica 11/. El proceso ha sido relativamente homogéneo; en la mayor parte de los Estados, una serie de fuerzas y coyunturas históricas han contribuido al fortalecimiento del Estado como elemento interventor de la economía. Entre ellos se cuentan la expansión de la industrialización y la modernización de la estructura productiva, la ascensión política de la élite industrial y los sectores medios y, desde luego, las presiones de fuerzas extranjeras que consideraron indispensable la racionalización de sus inversiones públicas para facilitar su intervención en el proceso de industrialización dependiente surgido en América Latina 12/.

b) referencia constitucional a la planificación. Las Constituciones además han señalado cual es el instrumento con que cuenta éste para ejercer dicha responsabilidad: la planificación. Esta sí que es una característica absolutamente homogénea de los países de la región, aunque sean heterogéneos los proyectos políticos que subyacen. Con razón señalaba SOLARI que la única característica verdaderamente común al Estado

11/ Vease en este sentido a M. IKONICOFF "Théorie et stratégie du développement: le rôle de l'Etat" en Revue Tiers Monde, T. XXIV, n. 93, Janvier Mars 1983, pag. 15.

12/ Así se señala en un documento redactado por el INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS, Estado y Planificación, el caso de Colombia. Bogotá 1976, pags. 1 y 2.

planificador latinoamericano es que el Estado aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación, con lo que el Estado latinoamericano ha agregado otra modalidad a sus dimensiones tradicionales: la de alcanzar metas económicas y sociales cuantificables, acosados como están los Estados de la región por los problemas del crecimiento y del desarrollo económico y social 13/.

De todas formas esta normativización de la planificación presenta diferentes características, desde la formulación cubana en la que el Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional de acuerdo al Plan hasta la de Chile dónde la intervención del Estado en la economía es subsidiaria y sólo se hace una referencia velada a la planificación nacional.

c) Otro aspecto de la planificación que suele ser tratado por las Constituciones es el de los efectos jurídicos de la planificación, es decir, su carácter obligatorio o indicativo para el sector público y los aspectos de concertación (contratos sobre los objetivos del plan), inducción y orientación al sector privado.

d) Por último las normas fundamentales suelen introducir lo que denominaremos principios constitucionales sobre el tema. Normalmente son mencionados el principio de justicia social, el de participación democrática en planificación, el de las formas de economía, soberanía económica, desarrollo regional, etc.

Además de las Constituciones, está regulado por ley lo que llamaremos estructura de la planificación y proceso de planificación es decir, los órganos que intervienen y sus funciones. Por otra parte debemos recordar que además de la regulación por ley que se hace de toda la intervención del Estado en el proceso económico y social (leyes tributarias, de gasto, etc.), el Derecho regula un marco de referencia general en el que se desarrolla el resto de la actividad del Estado y la de los particulares (leyes laborales, mercantiles, administrativas, etc.)

13/ A. E. SOLARI, E. BOENINGER, R. FRANCO y E. PALMA El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas, Cuadernos del ILPES, n. 26, Santiago, Chile, 1980, p. 46.

Sesion II: Las estructuras de la planificación

1.- La estructura para la planificación. Los sistemas de planificación. Diferentes tipos de órganos.

Al principio, la planificación en la región se identificó con la existencia de una oficina encargada de elaborar los planes. Durante la década de 1970, la elaboración de planes dejó de estar centralizada en el Ministerio o Secretaría de Planificación y la mayoría de los países evolucionó hacia un sistema de planificación 1/. El concepto es mucho más amplio porque comprende no solamente el órgano técnico encargado de la planificación, sino también órganos políticos y órganos de participación, y en general, todos aquellos que influyen en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, se incluye no solamente la unidad central de planificación sino también las unidades sectoriales y regionales. Un trabajo de Naciones Unidas sobre el tema señala que el sistema implica, entre otras cosas, "la creación de estructuras de planificación en diferentes niveles de gobierno y en varios sectores de actividades. Estas estructuras deben proporcionar vínculos, por una parte, entre las agencias centrales de planificación y los órganos decisores, y por otra, entre todos los órganos anteriores y los encargados de ejecutar la planificación"2/.

El concepto de sistema conlleva desde luego mayor complejidad que el de oficina de planificación, pero es imprescindible si tenemos en cuenta que el proceso es enormemente complejo debido a las exigencias del desarrollo y a la necesidad de adaptarse a circunstancias cambiantes. Por otra parte, los sistemas han de ser renovados conforme se van introduciendo nuevos factores de complejidad en la planificación y conforme va cambiando la estructura del país y los objetivos de su Gobierno.

Recientemente, Y. DROR ha expresado magníficamente la necesidad de planificar a través de un sistema cuando escribía: "la planificación tiene que satisfacer exigencias contradictorias: tiene que estar bien centrada 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

1/ ILPES, El Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, Cuadernos del ILPES, n. 28, 1982, pags. 45 y 46.

2/ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF INTERNATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, Strengthening public Administration and Finance ... op. cit. pag. 7.

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 solo con un centro planificador"3/

Integrar la planificación dentro de un sistema es una tarea importante; la efectividad de la planificación de un país dependerá de la fuerza del sistema como un todo, por lo que la primera tarea que ha de emprender un Estado para tener una eficiente planificación es la de fortalecer los lazos entre los diferentes órganos del sistema 4/.

De todas formas, lo que caracteriza a los sistemas de planificación, es la existencia de un órgano central, ministerio u oficina con otra jerarquía administrativa, que es un órgano técnico encargado de la planificación. No obstante, no en todos los países cumple las mismas funciones. En base, a ello, el ILPES realizó una tipología en función del rol que cumple el órgano de planificación en el proceso de elaboración y diseño de planes. El primero se caracteriza por el papel asesor que le corresponde al órgano de planificación y el carácter autónomo del proceso de toma de decisiones; el segundo, por la función coordinadora que tiene el órgano de planificación y el carácter negociador -aunque descentralizado- del proceso de toma de decisiones; el tercero, por el papel ejecutivo del órgano de planificación y el carácter centralizado del proceso de toma de decisiones 5/.

2.- Los órganos colegiados. El Consejo de Ministros y los Consejos de Planificación

Veremos en primer lugar los órganos de decisión política. Decía B. VAN ARKADIE al respecto que dentro de un sistema se precisan dos tipos de capacidad planificadora: "En los Ministerios sectoriales, los organismos gubernamentales y el

3/ YEHEZKEL DROR, "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación", Revista CEPAL, n. 31, pag. 103 y 104.

4/ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF INTERNATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, Strengthening public Administration... op. cit. pag. 10.

5/ ILPES El Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, op. cit. pags. 40 y ss.

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"6/. Distinguiremos entre dos tipos de órganos, los unipersonales que identificaremos con el Presidente de la República y los órganos colegiados que pueden ser de varios tipos como veremos.

Aunque lo normal es que los sistemas de planificación hayan previsto un órgano colegiado para la toma de decisiones, al Presidente de la República le corresponde siempre un papel fundamental ya que es siempre la mayor autoridad jerárquica. Pero no son solamente razones jerárquicas las que avalan este rol superior del Presidente, la propia naturaleza del proceso de planificación requiere una autoridad superior para resolver los conflictos que se plantean entre los diferentes Ministerios. En general, su rol consiste, por una parte, en establecer objetivos y líneas fundamentales en materia de planificación y, por otra, aprobar los planes, por sí o con el Consejo de Ministros, bien antes de que lo haga el órgano parlamentario (en los sistemas en los que corresponde este rol a este órgano), bien constituyendo ésta la única aprobación.

Mayor importancia tienen los órganos colegiados. Incluirlos en general, dentro del sistema de decisión política es en algún caso arbitrario puesto que en cada país existe normalmente una pluralidad de órganos colegiados que se distribuyen competencias de decisión a varios niveles, asesoramiento y consulta y es muy difícil determinar el efectivo poder que corresponde a cada uno de ellos.

Característica bastante general de los sistemas de planificación es la coexistencia de más de un órgano colegiado con funciones decisoras y asesoras: el Consejo de Ministros y un Consejo de Planificación y es difícil identificar el rol que corresponde a cada uno de estos órganos.

Aunque pudiera parecer arbitraria la existencia de Consejos de Planificación distintos del Consejo de Ministros, existen razones que avalan su existencia: en primer lugar porque a uno y otro pueden atribuirse funciones diferentes; así ocurrirá por ejemplo cuando a uno se le atribuyen funciones asesoras y a otro

6/ BRIAN VAN ARKADIE "Notas sobre nuevas directrices en materia de planificación", Revista de la CEPAL, n. 31, p. 39.

decisoras o, cuando siendo funciones del mismo tipo, es diferente el nivel de decisión o de asesoramiento; pero además, su existencia queda justificada porque se establecen así varios escenarios, con la posibilidad de alcanzar acuerdos en materia de planificación 7/. Por otra parte, puesto que veremos que en ocasiones los Consejos de Planificación tienen funciones limitadas al diseño, aprobación y evaluación de planes, sin tener en cuenta los aspectos de ejecución la política económica tales como la política monetaria, cambiaria, fiscal, arancelaria, etc., será preciso que, por encima de éste, exista un órgano coordinador de toda la política económica nacional. Evidentemente estos problemas se solucionan cuando se amplía, como han hecho algunos países, el ámbito de competencias de este tipo de Consejos, diseñando sus funciones en torno a "lo económico y lo social".

Creemos que pueden extraerse algunas conclusiones respecto de estos órganos. En primer lugar, respecto de los Consejos de Ministros, resultará que cumplen normalmente una función de decisión de primer orden. Dicha función consistirá: bien en la aprobación de los grandes lineamientos de la política económica, dejando a los Consejos la aprobación de las metas específicas, bien la aprobación de los planes (previa su remisión o no a los respectivos órganos parlamentarios). No obstante hay países en los que no interviene ese tipo de órgano.8/

Por el contrario, los denominados genéricamente Consejos de Planificación pueden cumplir tres tipos de funciones y a veces, las tres a la vez: funciones de decisión, funciones de asesoría y consulta, y funciones de coordinación. En la primera estará siempre sometido al Consejo de Ministros y al Presidente de la República pues, cuando este tipo de Consejo toma decisiones respecto de las metas y objetivos de los planes de desarrollo, habrá de tener en cuenta lo dispuesto respecto de los grandes

7/ Sobre el reforzamiento del rol del Presidente vease el trabajo "Public Administration and political power in economic planning", en OCDE Public Administration... op. cit. y UNITED NATIONS SECRETARIAT, "The functions and structure of development planning agencies" in Proceedings... op. cit. p. 123.

8/ Sobre las relaciones entre los cuerpos políticos y administrativos vease "The impact of development programmes on the relationship between political and administrative bodies" en OCDE Public Administration.... op. cit. Sobre las particularidades del sistema cubano vease ILPES, El sistema de dirección y planificación de la economía cubana, Cuadernos ILPES, n. 33, 1988, pags. 41 y ss.

lineamientos de política económica propuestos por el Consejo de Ministros; por otra parte, cuando aprueba planes de desarrollo, éstos no tendrán eficacia jurídica hasta haber sido aprobados al menos por el Consejo de Ministros. Las funciones asesoras y consultoras, suelen compartirlas, como veremos, con los denominados órganos de participación, que normalmente tienen una existencia separada de éstos. El que solamente cumplan funciones asesoras es en realidad excepcional, a pesar de que la descripción normativa que se haga del órgano sea la de un cuerpo asesor o consultor, pues al atribuirle competencias, se le atribuye normalmente algún tipo de capacidad para decidir.

Por último, recordemos que en ocasiones se le atribuyen funciones de coordinación. La coordinación en materia de planificación es un tema muy complicado, porque, si bien de la efectividad de la coordinación dependerá en parte la eficacia del sistema (coordinación entre los diversos sectores, entre todos los órganos del sistema, entre los intereses nacionales y regionales, entre el interés global y los intereses sectoriales, etc), pero sin que ello implique establecer un procedimiento de control, no existe sin embargo una regla general sobre el órgano que ha de coordinar el sistema. No obstante, dicha función suele ser cumplida, tanto por los Consejos de Desarrollo como por los órganos técnicos: Oficinas y Ministerios de planificación.

De todo lo anterior resulta pues que, ninguna de las funciones que cumplen en la actualidad estos órganos colegiados son cumplidas por ellos con exclusividad, lo que desde luego da pie para plantearse la necesidad de permanencia de un órgano de este tipo. García d'Acuña por ejemplo entendía al respecto que este tipo de órganos son útiles cuando constituyen un "centro real de poder ya que en la medida en que la decisión última sea tomada fuera de la junta o consejo, éste perderá credibilidad y terminará siendo una mera entelequia burocrática"; la segunda consistirá en que "tal junta o consejo, esté integrado por los principales ministros y ejecutivos de las instituciones de Gobierno, además de representantes de grupos sociales de apoyo (con lo que), se logrará un mayor sustento social de las decisiones y una ejecución más coherente"^{9/}.

Nosotros creemos sin embargo, que un organismo de este tipo debe mantenerse cumpliendo al menos una sola de las funciones: la primera, pues, si bien es imprescindible la existencia dentro de un sistema, de un órgano colegiado en el que tengan participación, no sólo el cuerpo político administrativo

^{9/} D. GARCIA D'ACUNA "Pasado y futuro de la planificación en América Latina" en Crisis y vigencia de la planificación, ICI CEPAL, Pensamiento Iberoamericano, n. 2, 1982, p. 43.

nacional, sino también las fuerzas económico-sociales e incluso políticas, éste órgano difícilmente puede tener un efectivo poder de decisión, al menos cuando se diseña la planificación a nivel nacional, ya que es esta una tarea de la que sólo es responsable el Gobierno. Por esta razón, creemos que puede mantenerse la existencia separada de este tipo de órganos.

Sin embargo, sí que nos parece fundamental la primera de las condiciones: que el Consejo sea un centro real de toma de decisiones, pero para ello es necesario que esté formado por las más altas instancias del poder político administrativo. Para que el Consejo cumpla esta función, casi será indiferente que en la normativa por la que se rige haya sido configurado como un centro de toma de decisiones o como un centro asesor, lo que importará es que sus decisiones o recomendaciones sean después efectivamente ratificadas o aprobadas por el Consejo de Ministros o por el Presidente. Es evidente, que si la ley ya ha atribuido al Consejo el rol de órgano de toma de decisiones, será mucho más fácil cumplir esta función.

3.- La participación del sector no público. Participación y concertación

Aunque los Consejos que fueron analizados anteriormente pueden admitir representantes de las fuerzas económicas y sociales, nosotros nos hemos referido a ellos en tanto que órganos de decisión o en tanto que órganos que están en el centro del poder. Estudiaremos por tanto en un epígrafe aparte a los que denominaremos órganos de participación, es decir, aquellos que, bien con miembros del sistema político, o solos, admiten la participación del sector no público en planificación.

En general, veremos que la planificación regional es mucho más idónea para incluir órganos de participación a los que se les puede atribuir incluso poder de decisión. Sin embargo, a nivel nacional, la característica prácticamente común que presenta este tipo de órganos consiste en que su misión es asesora y consultiva, pero no toman auténticas decisiones, puesto que conviven dentro del sistema con otros órganos colegiados a los que ya se les ha atribuido esa función, y además, no son siempre órganos idóneos para ello. De todas formas la naturaleza de esta función dependerá mucho del país de que se trate y de quienes estén representados en esos órganos.

La organización de los sistemas admite una pluralidad de formas para incluir la participación del sector no público. Algunos sistemas no establecen un sólo órgano de participación sino varios, dependiendo del sector que se planifique; a su vez, las comisiones creadas pueden admitir o no la participación del propio sector público.

En general, nosotros creemos que la característica general de

estos órganos es que son diseñados para proporcionar al sector público información sobre el sector privado, pero no para convertirse en centros de decisión. No obstante, la importancia que en cada país tenga este tipo de órgano, dependerá de la importancia que quieran darle los órganos de decisión. A nuestro entender lo importante es que los órganos colegiados de decisión sirvan no solamente como órganos de información y consulta sino como órganos de concertación social. En estos casos creemos que queda plenamente justificada la separación entre órganos de decisión y órganos de participación ya que la misión de éstos últimos será lograr consenso nacional sobre los grandes lineamientos del plan.

4.- Ministerios y Oficinas de Planificación

Decíamos que lo que caracteriza a un sistema de planificación es la existencia de un organismo de carácter técnico dentro de la Administración Pública, encargado de una serie de actividades directa e indirectamente relacionadas con la planificación 10/. Sin embargo, aunque el diseño de funciones entre los diferentes países tiene bastante semejanza, es muy variable la influencia ejercida por este tipo de organismos; en realidad su efectividad dependerá de las relaciones que tenga este órgano con el resto del sistema de planificación y con el resto del sistema de Gobierno; y no solamente de las relaciones normativas, sino de las relaciones que efectivamente se den en la práctica. Lo que ocurre es que no siempre el diseño de funciones que se haya efectuado en las normas nos dará una idea exacta de la realidad.

El principal problema que ha planteado el establecimiento de este tipo de oficinas u organismos continúa estando en la capacidad de tomar decisiones sobre todo frente a aquellos encargados de ejecutar la política económica, lo que ha planteado un delicado problema de inserción de estos órganos dentro del

10/ Un documento relativamente reciente del ILPES, logró estructurar estas funciones en torno a las siguientes: " 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" en ILPES, Su papel en la región y programa de trabajo 1983; Documento de apoyo a la IV Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, Buenos Aires, Mayo, 1983 (Doc. E/CEPAL/ILPES/ Conf.4/L.3).

resto de la Administración Pública del Estado 11/.

Pero el problema no era solamente un problema técnico administrativo sino de conflicto de poder. 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 dió 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 caracter asesor 12/.

La solución del conflicto no es fácil ya que no se trata de otorgar competencias ejecutivas a este tipo de organismos; probablemente ni siquiera son compatibles con su naturaleza, sino de dejar que influyan efectivamente en la política económica que se ejecuta. Para ello habrá que dotar sus decisiones de la necesaria garantía, lo que implicará en primer lugar coordinación y cohesión en todo el proceso de toma de decisiones y en segundo lugar, que las oficinas de planificación cumplan un rol fundamental: la identificación de 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 la política de desarrollo, los programas y proyectos.

En realidad, es muy difícil definir con carácter general cual es la posición político-administrativa que ha de tener este tipo de órgano; lo que es evidente es que ha de ser colocado estratégicamente para que pueda efectivamente influir en las decisiones que desarrollen la estrategia económica y social del país. Ello no tiene por qué significar coartar la autonomía de los departamentos ministeriales reduciendo sus competencias; por el contrario, el éxito de la ejecución de la planificación requiere que dicha agencia no actúe en forma competitiva con los ministerios sino de forma complementaria. Para ello ha de ejercer un rol principal, pero no debe implicar subordinación

11/ C. A. DE MATTOS, "Estados, procesos de decisión y planificación en América Latina", Revista de la CEPAL, n. 31, p. 124 y 125.

12/ E. GARCIA D'ACUNA, "Pasado y futuro de la planificación en América Latina" en Crisis y vigencia ...op. cit. p. 23.

administrativa 13/. Puesto que el problema no es solamente un problema administrativo sino también político, necesitaremos por una parte, que estos órganos ocupen una alta posición administrativa, y por otra, y ello será fundamental, que esta posición tenga un alto soporte político. Por último, será imprescindible que posean la suficiente competencia técnica y experiencia como para formular un plan y vigilar su implementación, lo que implicará como mínimo, contar con un adecuado sistema de información.

Es muy difícil encontrar un criterio con el que estructurar las características de estos órganos. Ya el ILPES destacó uno de ellos dependiendo de la forma de intervención de este órgano en la elaboración del plan y del estilo de planificación 14/; sin embargo, creemos que hay muchos otros criterios que podrían servir de base en la estructuración.

Uno de ellos podrá ser la posición administrativa que ocupa esta oficina que puede ser diseñada o no como uno de los Ministerios que componen el ejecutivo nacional. Otro tipo de criterio, también muy interesante a nuestro juicio es comprobar si se atribuyen a estos órganos competencias específicas en materia de política económica, que le permitan tener una posición, no sólo en el diseño de los planes sino en la ejecución de las políticas económicas. Por otra parte, también podría ser considerado como criterio de importancia la posición que ocupan estas oficinas en la elaboración del presupuesto del Estado ya que ahí han de incluirse las inversiones diseñadas en los planes. Otra cuestión que creemos que debe ser destacada es la influencia que tiene la oficina en los planes regionales y sectoriales, cuestión que, aunque será aludida, sólo podrá ser analizada al estudiar el organigrama sectorial y regional. Por último, puesto que ya hemos señalado que es fundamental que el órgano cuente con un adecuado sistema de información, un último criterio que podríamos utilizar para nuestro estudio consistiría en que entre las funciones del órgano se encuentre también la de elaborar un adecuado sistema de informaciones para la planificación.

Respecto de la posición administrativa que detentan estos órganos, lo que parece ser regla relativamente general es o bien configurar estas oficinas como Ministerios, o bien, atribuirles

13/ UNITED NATIONS SECRETARIAT "The functions and structure of development planning agencies" en Proceedings...op. cit. pag. 17

14/ ILPES, El Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe... op. cit. pags. 40 y ss.

la misma naturaleza sin otorgarles esta denominación. Naturalmente ello dependerá de la estructura de la Administración Pública nacional que puede admitir o no la existencia de departamentos, oficinas, institutos etc. que, sin constituir propiamente Ministerios por no gozar de las características de éstos (normalmente lo que les faltará es la naturaleza ejecutiva propia de los mismos), sean asimilados a los mismos dentro de la Administración Pública del Estado. En ambos casos, es decir, cuando reciben el nombre de Ministerio (o de Secretaría de Estado en los países en los que se ha preferido esta denominación) y cuando son asimilados a éste sin constituirse propiamente como tales, la posición jerárquica que ocupan dentro del organigrama administrativo del Gobierno nacional es del mayor nivel. Normalmente ello no implicará subordinación administrativa del resto de los Ministerios o Secretarías del Estado, pero sí cierta subordinación política por ser estos órganos los que están más cercanos a la figura presidencial.

La posición que ocupa este tipo de oficina dependerá también de la naturaleza y de las funciones que previamente se hayan atribuido al órgano colegiado o a los órganos colegiados que anteriormente denominamos de decisión y asesoramiento, pues, cuando es el órgano colegiado el que es configurado como centro del sistema de planificación, como vimos que ocurría por ejemplo en Ecuador o en Guatemala, los órganos de este tipo pasan a un segundo plano y, aunque cumplen funciones análogas, la forma de ejercitarlas adquiere un carácter casi exclusivamente técnico y no político puesto que la naturaleza política de la función es atribuida directamente al Consejo.

Si tuviéramos que pronunciarnos por una determinada posición, habría que tener en cuenta que, como se señaló al comenzar a hablar de estos órganos, lo relevante es que su posición político administrativa sea suficiente no solamente para que puedan diseñar planes, sino que influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones. Para ello, la configuración ministerial (o afin), y su cercanía con la Presidencia, parecen requisitos suficientes. Sin embargo, las mismas funciones podrán cumplirse cuando, constituyendo solamente órganos técnicos de los mencionados Consejos, éstos últimos hayan sido diseñados con una alta influencia política puesto que entonces en la influencia del Consejo se integrará la influencia de la mencionada oficina.

Otra cuestión de la mayor relevancia es la del tipo de funciones que han de corresponder a estos órganos.

En primer lugar, antes que este tipo de órganos puedan elaborar cualquier tipo de plan, será preciso que elaboren una serie de líneas generales que ha de seguir el proceso de desarrollo teniendo en cuenta las circunstancias vigentes y desde luego el proyecto político nacional. Esta primera función será esencial, sea mencionada o no expresamente por las normativas

vigentes, antes de intentar cualquier diseño de un plan económico y o social.

Esta primera función se verá complementada con la formulación de la política económica que después se verá plasmada en un plan o varios planes. Aunque no nos corresponde ahora analizar los procedimientos de elaboración de planes, adelantemos, para los efectos de nuestro estudio que básicamente pueden existir dos formas: en la primera la oficina de planificación elabora el plan nacional, que ha de ser seguido después para la elaboración de los planes sectoriales y regionales; en la segunda, al plan nacional se llega tras un proceso de integración de las propuestas sectoriales y regionales. Pues bien, a los efectos que nos interesan lo que nosotros creemos relevante es que en cualquier caso es el órgano de planificación nacional el que ha de diseñar la política que después es incluida en los planes de desarrollo; bien en la redacción previa del Plan Nacional, bien en la impartición de las directivas alrededor de las cuales han de ser diseñados cualquier tipo de planes 15/

Sin embargo para que esta función no quede en un mero ejercicio de elaboración o diseño es preciso que, aunque la oficina no sea dotada de un auténtico poder ejecutivo, que tenga influencia sobre los otros centros de decisión económica del Gobierno nacional. Ello puede conseguirse a través de varios procedimientos que entre sí no son incompatibles. Por ejemplo incluyendo dentro del sistema de planificación otros órganos, encargados de algunas de estas tareas, bien haciendo que la ejecución se ejerza a nivel de Consejo de Planificación o, por último, atribuyendo a éstos órganos competencia para decidir si determinadas medidas de política económica se ajustan o no a lo diseñado en los planes, con lo que la coordinación pasa a convertirse, en cierta manera, en una especie de control previo aunque ello no tiene por qué implicar que otros Ministerios u organismos pierdan parte de sus competencias.

En realidad, la palabra clave en materia de planificación es la coordinación; de lo que se tratará es de que las actividades de planificación y ejecución estén perfectamente coordinadas; pero puesto que la planificación es una tarea previa a la efectiva ejecución de la política económica, afectándola además a toda ella, creemos que la coordinación ha de ser ejercida precisamente por los organismos planificadores y no por los ejecutores de la política económica. En la práctica ello se traducirá no solamente en controles previos, sino también en

15/ E. GARCIA D'ACUNA "Pasado y futuro de la planificación en América Latina"...op. cit.

informes, sugerencias, etc. haciendo que los conflictos sean resueltos no a nivel ministerial o de oficinas, sino a nivel de Consejos de Planificación o de Consejos de Ministros, según cómo hayan sido diseñadas las funciones decisoras dentro de cada sistema.

Por otra parte, a las oficinas de planificación corresponderá también la evaluación y reformulación de los planes, lo que viene a reafirmar la necesidad de que la coordinación de todo el sistema económico esté centrada en las oficinas planificadoras.

Dentro de este cuerpo de temas la cuestión presupuestaria adquiere relevancia por derecho propio pues si es evidente la íntima conexión entre los planes y la ejecución de la política económica, mucho más lo será la conexión entre la elaboración de los planes y la elaboración de los proyectos de presupuestos.

En los momentos de crisis actual creemos que tiene también una gran importancia las funciones conectadas con el sector externo, tanto respecto de la contratación de crédito externo, como el control que dentro del país se ejerza sobre el crédito del Estado, bajo la forma de empréstitos, avales, etc. ya que el sector externo es hoy día un enorme condicionante de la política económica y desde luego de la planificación, por lo que las oficinas y Ministerios encargados de la misma han de tener influencia sobre este tema.

Por último, concluyamos también que es preciso que estas oficinas cuenten con un adecuado sistema de información lo que implicará que las estadísticas, censos y otros sistemas de información dependan de ellas, para que puedan ser continuamente adaptadas a las necesidades del sistema. Por otra parte, también se atribuirán a estas oficinas la planificación administrativa y por lo tanto el diseño del aparato administrativo necesario para desarrollar la planificación así como la capacitación para la planificación.

5.- Oficinas sectoriales y regionales

Dentro de un sistema de planificación existirá también una estructura sectorial, es decir, una serie de órganos encargados de una serie de tareas relacionadas con la planificación, pero dentro de un sector específico, puesto que desde las oficinas nacionales de planificación es imposible realizar todas las funciones relacionadas con la planificación sectorial.

Básicamente, existen dos tipos de órganos relacionados con la planificación sectorial. En primer lugar en algunos sistemas lo que se establece son solamente oficinas de planificación sectoriales que dependen administrativamente del Ministerio o Secretaría de Estado correspondiente, aunque técnicamente lo

harán de la oficina central encargada de la planificación. Se tratará de órganos de naturaleza técnica y no política que cumplirán a nivel sectorial una función parecida a la que las Oficinas y Ministerios de planificación cumplen a nivel global.

En otros sistemas además de dicha oficina, se establece algún tipo de órgano con competencia de dirección o coordinación, a nivel sectorial. Normalmente es el Ministro de quién depende jerárquicamente la oficina, pero también pueden ser Comisiones coordinadoras etc. Ello dependerá del carácter desconcentrado o no del proceso de toma de decisiones.

Creemos que la tendencia más moderna en el diseño de sistemas de planificación es precisamente la de otorgar algún tipo de competencia en planificación sectorial al Ministro correspondiente incluyendo en el sistema a éste último y no solamente la oficina de planificación. Es decir, consiste en incluir al menos un órgano de planificación sectorial con competencia decisora o coordinadora y no solamente una oficina técnica.

Un problema con mucha más trascendencia que el anterior es el de la estructura territorial de la planificación, es decir, los niveles de Administración inferiores al nacional que normalmente serán regionales y locales pero que pueden ampliarse también a los estatales en los países con estructura federal, y departamentales, provinciales, etc. en los países que utilizan esas divisiones político-administrativas para la planificación.

No queremos sin embargo abordar la cuestión subyacente en este tema: la conveniencia o no de establecer estructuras descentralizadas en la planificación, puesto que la cuestión excedería con mucho de los márgenes de este trabajo y desde luego ha sido tratada con todo tipo de conclusiones y argumentaciones, desde considerar la descentralización como buena por sí misma 16/, hasta entender que la planificación requiere

16/ Se señala en efecto en un documento de NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE COOPERACION TECNICA PARA EL DESARROLLO "Cambios y tendencias en la Administración y Hacienda Públicas para el desarrollo. 2. estudio" New York, 1982, p. 6 que los primeros intentos de descentralización fueron motivados primordialmente por conceptos que consideran a la descentralización como buena por sí misma. Por ende, la autonomía local cobró el valor de un fin e incluso se la incluyó en algunas Constituciones nacionales. Por su razón de ser básica, 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".

administraciones centralizadas 17/.

Desde este punto de vista debemos señalar que, a diferencia de lo que ocurre con la estructura sectorial, lo que caracteriza a las estructuras regionales latinoamericanas es haber establecido un sistema o subsistema de planificación regional en el que tienen cabida, no solamente los órganos técnicos sino también los órganos políticos y los órganos de participación.

En efecto, normalmente en los sistemas regionales vuelven a repetirse las figuras de los órganos unipersonales y colegiados a los que suele atribuirse un rol de coordinación y de dirección política, lo que puede plantear un delicado problema de distribución de poderes y de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno que no es siempre fácil de resolver 18/. Por otra parte, la mayor parte de los países han escogido los niveles territoriales inferiores para establecer en ellos cauces de participación.

En primer lugar el problema de distribución de poderes y responsabilidades presenta gravedad en el caso de las federaciones donde es muy fácil multiplicar los niveles de planificación ya que suele existir un nivel de planificación estatal. Puesto que las autoridades políticas nacionales y estatales pueden pertenecer incluso a partidos diferentes y tener proyectos políticos distintos, la coordinación a este nivel es en todo caso un problema difícil. Parecidos problemas se

17/ Nos parece en este sentido muy significativo el argumento de G. ARIÑO ORTIZ en Descentralización y Planificación, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1972, p. 125 y ss, cuando señala que las modernas técnicas de acción administrativa en el campo económico y social parecen empujar a la centralización" y 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 -se dice- no favorece la descentralización sino todo lo contrario"

18/ NACIONES UNIDAS, Strengthening... op. cit. pag. 13 se señala que las cuestiones claves se refieren a la claridad de distribución de poderes y responsabilidades entre los diferentes niveles de Gobierno, la participación de todos los niveles y entidades en el proceso de desarrollo, la coordinación de las actividades de desarrollo en un determinado nivel y de que las unidades territoriales sean efectivamente capaces de tratar con los problemas del desarrollo.

plantearán también en aquellas estructuras que sin llegar a ser federales, tengan descentralizado parte del poder político.

Por otra parte, aunque un sistema se confiese descentralizado, no siempre es capaz de descentralizar efectivamente el poder en niveles inferiores de administración y de Gobierno. Una conclusión que puede ser aplicada bastante generalizadamente a América Latina es que la gran tentación de los Estados de nuestros días es "la de 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 privándoles 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"19/.

Respecto de la segunda cuestión, la de aprovechar la institucionalidad de la planificación territorial para establecer cauces participativos, merece desde luego un detenido análisis en casi todos los países de la región, pues si bien reconocemos que el concepto de participación en el ámbito regional es un concepto más abierto que en el nivel estatal, es preciso también señalar que difícilmente se ha llegado en los países a una auténtica gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales.

Esta consecuencia tiene una doble gravedad: la primera consiste en que la ausencia de una auténtica participación impedirá que podamos hablar de una planificación democrática; la segunda tiene consecuencias en la efectividad de las políticas diseñadas pues el énfasis en la participación popular en planificación no es solamente una propuesta de democratización, sino que lo que se pretende es asegurar la efectividad de la política o del programa y su implementación.

Podemos extraer algunas conclusiones bastante generales sobre los sistemas regionales.

En primer lugar, la existencia casi general de un órgano colegiado que suele tener naturaleza participativa por incluirse en él representantes del sector público y del sector privado. A este tipo de órgano se atribuyen funciones asesoras, pero

19/ Vease al respecto a E. PALMA "La descentralización desde una perspectiva política" Ponencia en el III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES, CENDEC, Brasilia, Brasil, Diciembre 1983.

también de decisión relacionadas con la planificación, tales como la aprobación de planes y presupuestos. Este tipo de órgano, constituye en ocasiones además, el único órgano político de decisión con que cuenta la región con lo que estará también encargado de todos los asuntos que tengan que ver con la región además de la planificación. Estos órganos, a nivel regional, no han hecho sino reducir los cuerpos administrativos encargados de las mismas funciones a nivel nacional donde recordemos que existía normalmente un Consejo de Ministros, un Consejo de Planificación y un Consejo participativo con funciones consultivas. El espacio más reducido de la región y el hecho de que existan en todo caso unas altas instancias a nivel nacional, permiten que estos órganos hayan podido integrarse.

En segundo lugar existirá también a nivel regional un órgano técnico normalmente de naturaleza mixta como ocurría con las oficinas sectoriales, pues si bien pueden ser dependientes de los órganos regionales o de los nacionales y existen ejemplos en la región en ambos sentidos, normalmente tendrán una actuación intermedia debiendo seguir las directrices impuestas tanto por los órganos técnicos nacionales e incluso los Consejos de Planificación Nacionales, como las que les establezcan los Gobiernos Regionales, cuando los haya, o los Consejos Regionales. Una segunda característica a destacar de este tipo de órganos técnicos es que suele unirse a nivel regional la función de planificación y la función presupuestaria, aún, cuando a nivel nacional fueran ejercidas por organismos separados. Recordemos que algo parecido comentábamos en algunas oficinas de planificación sectoriales.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta es que a veces aparece una estructura administrativa regional en dos planos diferentes: uno a nivel nacional, donde puede existir por ejemplo un Consejo Nacional de Planificación Regional o determinados departamentos de las oficinas técnicas dedicados a la planificación regional, y una estructura propiamente regional que es la comentada anteriormente. Aunque no se haya creado específicamente un órgano colegiado de nivel nacional con competencia para lo regional, (éste existe ya en muchos países), sí existirán desde luego determinadas direcciones en los Ministerios y Oficinas de Planificación encargadas de la Coordinación de lo regional.

Sesión III: El proceso de planificación y las áreas de la política económica y social.

1.- La planificación desde el punto de vista dinámico: el proceso de planificación y el proceso de decisión en la política económica y social.

Trás estudiar el punto de vista estático de la planificación, es decir, su institucionalización formal, analizaremos un punto de vista dinámico, en el que incluimos el proceso de toma de decisiones a través del sistema.

Explicar este proceso no es simple puesto que la planificación no es un ejercicio intelectual o técnico, es ante todo una actividad política y social 1/. Sin embargo lo que estudiaremos aquí es el proceso, eminentemente técnico, descrito en las leyes de planificación 2/

Para ello podríamos imaginar un ciclo en la planificación en que se dieran al menos las siguientes etapas: formulación, aprobación, ejecución, control y revisión de planes. Veremos no obstante que para la mayor parte de los legisladores sólo son importantes las dos primeras fases ya que no suelen hacer una expresa regulación de la ejecución y del control de los planes con las graves consecuencias que ello comporta respecto del cumplimiento de los mismos y de la influencia del plan en la ejecución de la política económica.

1/ P. JACQUEMOT "Crise et renouveau de la planification du développement" en Revue Tiers Monde, T. XXV, n. 98, 1984, pag. 259 quien añade que: "el ejercicio no se limita a la elaboración de un plan quinquenal... la planificación activa no puede ser más que un proceso permanente de concertación, de puesta en funcionamiento y de evaluación ejerciendo una influencia real sobre los centros de decisión".

2/ Explica J. RAMOS en este sentido en "La planificación y el mercado durante los próximos diez años en América Latina" Revista CEPAL, n. 31, pag. 136 que "La formulaición 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".

El proceso de formulación es magistralmente explicado por R. CIBOTTI y E. SIERRA cuando señalan que "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"3/

En principio son necesarias tres etapas, todas ellas reajustables entre sí y desde luego no claramente delimitadas.

En primer lugar, el procedimiento debe iniciarse con la discusión y establecimiento de una serie de líneas generales de política económica, objetivos de desarrollo y estrategias. Evidentemente esta etapa debe realizarse en el seno del poder político. Sin embargo, no existe una clara delimitación entre esta etapa y la siguiente, de carácter más técnico, puesto que la formulación de líneas generales de política, objetivos y estrategias, estará en función no solamente del proyecto político, sino que habrá de tener en cuenta la evaluación de los problemas del desarrollo realizada en la etapa del diagnóstico general de la economía.

De esta primera etapa tiene que resultar una indicación clara sobre cuales son los recursos con que se cuenta y las preferencias que se tienen, teniendo en cuenta la ideología socio-política prevaleciente en el país 4/

En segundo lugar existirá una segunda etapa intermedia en la formulación de las orientaciones básicas del plan y de elaboración de los programas operativos. Hablamos de formular las orientaciones básicas del plan porque la formulación del plan propiamente dicha no debe realizarse sin haber tenido en cuenta los sectores y las regiones. Explican en este sentido CIBOTTI y SIERRA que los Ministerios y oficinas de planificación, pueden

3/ R. CIBOTTI y E. SIERRA, El sector público en la planificación del desarrollo, S. XXI, México, 1981, pags. 210 y ss.

4/ UNITED NATIONS SECRETARIAT, "The administrative aspects of planning and plan preparation" en Proceedings... cit. pag. 37.

ensayar alternativas que deben ser presentadas a los niveles de decisión política y que, seleccionada una de estas alternativas, la oficina central de planificación debe construir sobre ella un plan preliminar del sector público que contenga una serie de indicaciones que permitan proseguir con el proceso de formulación, hasta alcanzar niveles más específicos. Se trata de conformar marcos de referencia para que las diferentes entidades puedan programar su acción. De otro lado, dicho plan preliminar debe contener claras indicaciones sobre prioridades en actividades públicas. Finalmente, el plan preliminar comprenderá un detalle del monto de recursos anuales destinado a cada entidad, con indicación de las fuentes de financiamiento que tendría.

Por último, los programas operativos deben ser elaborados en los Ministerios y es muy importante que las agencias de planificación hagan participar a éstos dentro del proceso, puesto que la perspectiva clásica de estos Ministerios es considerar la planificación como una amenaza a sus objetivos y prioridades 5/. Aunque la participación de éstos varía mucho de unos sistemas a otros, lo interesante es que la decisión sea continuamente reajutable. ODEPLAN ha señalado por ejemplo en este sentido 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" 6/

Junto a la labor de los organismos sectoriales de planificación estará la de los organismos regionales que cumplirán funciones parecidas. En total, se tratará de integrar lo sectorial y lo regional dentro del Plan Nacional de Desarrollo sin convertir a éste en una mera suma de planes sectoriales y regionales, pero sin dejar tampoco que éstos últimos sean la simple desagregación del plan nacional.

5/ UNITED NATIONS SECRETARIAT "The administrative aspects of planning and plan preparation" op. cit. pag. 38 y CIBOTTI y SIERRA, cit. pags. 214 y 215.

6/ ODEPLAN "La planificación regional en Chile", Boletín de Planificación del ILPES, Diciembre de 1978, pag. 6.

El conjunto de estas etapas no tiene por qué dar lugar a la formulación de un plan-libro. En realidad pueden existir dos situaciones: La primera se caracteriza por la elaboración de un plan libro estructurado en torno a una propuesta normativa para el mediano plazo; en las economías mixtas, se parte de una visión normativa de mediano plazo y se estructura un plan amplio y detallado que tendrá vigencia para una determinada perspectiva plurianual. En la segunda, se elude la formulación de un plan detallado y general como pilar central de las actividades de planificación. En estos casos, se busca trabajar pragmáticamente a partir de una situación objetivo establecida por el Gobierno, conjuntamente con los demás agentes sociales que controlan el proceso decisorio real. Sobre esa base se busca cómo establecer una estrategia general de acción, conformada por un análisis permanente de la realidad socio-política.

Dentro del procedimiento de elaboración, determinadas legislaciones prestan particular atención a la participación del sector no público. El tema de la participación ya ha sido aludido en varias ocasiones y habíamos señalado que la mayoría de los países han establecido órganos de participación del sector no público dentro de los sistemas nacionales de planificación y han institucionalizado determinados foros de consulta popular. No obstante el rol que tiene la participación varía mucho de unos sistemas a otros: desde aquellos países en que el órgano colegiado de decisión es un órgano participativo como ocurre por ejemplo en Ecuador, hasta aquellos en que éste es meramente consultado como Honduras.

2.- La política económica y social y los Parlamentos

Una cuestión siempre controvertida es la de quién debe aprobar los planes: el ejecutivo o el órgano parlamentario. Se ha dicho que puesto que un plan es un programa de Gobierno, es a éste a quién debe corresponder su elaboración y adopción, bien como instrumento interno de racionalización de su propia política, o bien, -y esto será lo más frecuente- como documento que se da a la publicidad precisamente con la intención de ganarse el respaldo de la opinión pública 7/. En realidad, en la mayoría de los países en que existe formalmente un programa de desarrollo, éste ha sido aprobado por el Gobierno aunque en ocasiones se atribuya algún tipo de competencia al órgano parlamentario. Sin embargo hay ocasiones en que es éste último órgano el que aprueba el plan por ley.

Un clásico trabajo elaborado por MARTIN RETORTILLO hacía una

7/ F. GARRIDO FALLA, Problemática jurídica de los planes de desarrollo económico. Madrid 1975, pag. 40.

enumeración de posibles razones para aprobar un plan por ley 8/.

Una primera razón es que exista un texto constitucional que así lo imponga estableciendo una reserva expresa de ley.

En segundo lugar, existen causas de técnica legislativa. Podríamos hablar en este sentido de dos argumentos: el primero consiste en que el plan puede contener limitaciones a situaciones jurídicas de los administrados o que el plan pretenda para su cumplimiento la promulgación de una normativa propia con derogación del ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo el argumento no es definitivo, puesto que las medidas limitadoras de las situaciones individuales o modificadoras del ordenamiento jurídico vigente pueden contenerse en proyectos de ley independientes que el Gobierno envía al Parlamento para poner en práctica las previsiones del plan. En relación con ellos, el plan sirve de justificación de su oportunidad y si la Cámara política comparte la filosofía que anima el plan, el resultado será la aprobación de los referidos proyectos.

No obstante, cuando el plan es aprobado por el Parlamento con forma de ley, pueden incluirse en él, medidas garantizadas con reserva constitucional de ley, siempre que dicha reserva no tenga ninguna otra exigencia especial(como por ejemplo reserva de ley orgánica). Si por el contrario el Gobierno no decide incluir este tipo de medidas en la ley del plan, eligiendo la presentación posterior de otros proyectos de ley, no existirá sin embargo, garantía jurídica alguna de que luego vayan a ser aprobados los referidos proyectos de ley; lo que sí existirá es una sólida garantía política.

Otra razón conectada a la anterior es de técnica presupuestaria. El argumento es aún menos definitivo que el anterior pues los principios presupuestarios exigen que los programas de inversiones contenidos en un plan han de ser incluidos entre las autorizaciones presupuestarias ya que la ley de presupuestos no puede ser sustituida por la ley del plan. De nuevo lo que existirá es una garantía política por parte de los parlamentarios que aprobaron un plan, de aprobar, consecuentemente, los programas de inversiones contenidos en él, en el momento de votar la ley de presupuestos. Mucho más eficaz sería sin embargo, que la Constitución estableciese 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 preparado solamente para conciliar intereses políticos.

8/ MARTIN RETORTILLO, "Parlamento y Gobierno en la planificación de la economía" Revista de Administración Pública, n. 55, 1968, pags. 27 y ss.

Por último, existen razones de índole política y se dice a este respecto que si la planificación ha de ser democrática, lo será en la medida en que la última decisión sobre ella la tome el Parlamento. Aunque el argumento es de indudable importancia, también puede prescindirse de él puesto que la aprobación parlamentaria concierne solamente opciones muy generales y tiende a ser simbólica ya que al Parlamento le resulta imposible ir al detalle en el contenido.

Otros países han preferido que su plan nacional de desarrollo no sea aprobado por un órgano parlamentario, para lo cual existen también considerables argumentos. En efecto, el principio de legalidad financiera se refiere a los ingresos y gastos del Estado y ninguno de esos tipos de normas tienen por qué estar incluidos en un plan. Los tributos y los otros ingresos del Estado pueden ser recaudados porque existen leyes independientes para ello; por otra parte, los gastos han de incluirse, como hemos visto, en la ley de presupuestos con lo que se cumple ya el principio de legalidad financiera sin necesidad de incluirlos en el plan. Por otra parte, los planes de desarrollo no suelen tener una estimación precisa de los ingresos y gastos, y ni siquiera éstos últimos, sobre todo si se trata de planes de mediano o largo plazo, que al fin y al cabo, desde este punto de vista, no suelen pasar de ser textos retóricos y un conjunto de buenos deseos.

En efecto, la intervención del Parlamento en la economía, se ha justificado principalmente en la legislación social y en las leyes tributarias. En ellas, el Parlamento tiene un papel muy activo puesto que afecta a los derechos del hombre y de los ciudadanos. Sin embargo, cuando el Estado interviene en la producción de bienes y servicios, los derechos afectados son los de los grupos o colectividades y las decisiones que les afectan son mucho más difíciles de reconciliar con un parlamentarismo representante de los ciudadanos; por esta razón, este nuevo rol del Estado, cuyo impacto político es considerable, escapa a la consideración de los Parlamentos tradicionales.

Sin embargo, todo ello no impide que el Parlamento pueda tener algún tipo de intervención en materia de planificación, aunque no sea la de aprobar los planes mediante ley, pero que tiene también la ventaja de permitir el control parlamentario sobre esta actuación del Gobierno.

En efecto, habíamos mencionado una postura ecléctica en cuanto a la intervención del Parlamento en planificación que permite si no aprobar los planes, tener al menos un cierto control sobre la planificación y esta función a menudo es más importante.

Un mínimo rol del Parlamento nos parece fundamental, sobre todo porque, si bien hoy se puede y se debe dudar de la eficacia

de los Parlamentos en sus tareas de control gubernamental, las otras alternativas no aparecen todavía con la suficiente garantía democrática. Una cuestión tan importante como las estrategias y objetivos de la economía nacional no creemos que deban quedar absolutamente al margen de los Parlamentos, si bien ello no quiere decir que sea precisa la aprobación del Plan por ley.

Pero creemos que lo más relevante es que se permite que el Parlamento ejerza lo que cada vez más es su auténtica función: el control. En efecto, de nada sirve que se dote a un órgano de competencia para aprobar un plan sin que después se le permita controlar la ejecución.

3.- Ejecución de planes. Evaluación y control. La influencia de las oficinas de planificación en la política ejecutada.

Dos clásicos problemas que ha presentado la planificación en la región son: el de si la realidad de la política económica responde a lo elaborado en los planes y el de la influencia que tienen los organismos de planificación en la ejecución de los mismos.

El problema es difícil pero para su estudio creemos que deben distinguirse claramente dos planos que no siempre son diferenciados: el de la influencia que puedan tener los denominados Consejos de planificación y el de la influencia de los organismos técnicos de planificación porque dónde los problemas se plantean es en este segundo nivel, pero no en el primero.

En efecto, cuando estudiábamos las funciones de los distintos órganos que componen los sistemas de planificación, era fácilmente constatable que entre los órganos de decisión y los órganos técnicos no solamente era diferente la naturaleza de la función: (en unos casos predominantemente política y en otros predominantemente técnica), sino también el ámbito, pues mientras muchas oficinas de este tipo son solamente competentes para elaborar planes y evaluarlos, la mayor parte de los Consejos de Planificación extienden su ámbito de competencias a la determinación de la política monetaria, fiscal, crediticia, etc.

A nivel de los organismos técnicos, la situación es diferente y con razón se ha podido decir 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 9/.

Pero para que la planificación sea efectiva, es preciso que pueda intervenir en las decisiones importantes que figuran en los programas de los Gobiernos. Para eso, es importante ligar el plan al presupuesto y a la ejecución de las políticas económicas. Algunos países han integrado dentro del sistema de planificación, no solamente al órgano técnico de planificación sino al órgano presupuestario. Otros países han concebido el sistema de forma aún más amplia integrando otros órganos relacionados con la política económica gubernamental.

Para que los planificadores tengan efectivamente influencia en el proceso económico es preciso que intervengan en la transformación del plan en decisiones específicas. Explican R. CIBOTTI y E. SIERRA a este respecto que puesto que el plan suele tener carácter de mediano plazo, es difícil que contenga para cada meta y para cada una de las entidades un detalle minucioso de las acciones a realizar por lo que las agencias gubernamentales deberán transformar las metas, proyectos y actividades que les competen en tareas específicas. La ejecución del plan queda entonces muy sujeta a la iniciativa de cada organismo en particular y a la adhesión que sus directivos presten al espíritu y objetivos de aquél 10/

Tan importante como la ejecución es la revisión y el control de los planes. La evaluación, el control y el reajuste de los planes son parte esencial del proceso de planificación y constituyen aspectos de la decisión planificadora. Sirven para hacer la decisión más realista y que conduzcan mejor a la acción. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ello implica en último término una crítica a la acción de las entidades públicas y la conducción de la política económica más vinculada al sector por lo que puede generar resistencias y comprometer la consolidación del proceso de planificación, por ello, es deseable que en estas etapas participen todos los que han tomado la decisión; la mayor participación hace que la evaluación sea mejor.

9/ A.E. SOLARI.... El proceso de planificación en América Latina, cit. pag. 51 quien añade que "Es raro el caso de un organismo de planificación global o sectorial que mantengan una presencia efectiva y persistente en la fase ejecutiva. Poco frecuente es también que un desacuerdo entre las entidades de planificación y el banco central, se resuelva en favor de aquella".

10/ R. CIBOTTI y E. SIERRA, El sector público en la planificación del desarrollo, ob. cit. pag. 216 y ss.

4.- La política económica, la planificación y el presupuesto. Relaciones institucionales.

Es un lugar común, tanto en la literatura sobre planificación como en la de presupuestos, hablar de la vinculación entre ambos, ya sea desde un punto de vista de coordinación, armonización, subordinación, etc. Pero cualquiera que sea la forma que adquiere este vínculo se llega a la conclusión de que la naturaleza de la relación es eminentemente política 11/. Sin embargo, no significa ello que no haya que profundizar en un análisis jurídico del tema puesto que existen mecanismos técnico-jurídicos que permiten lograr esa vinculación.

Para que la planificación sea útil, no debe ser separada de las políticas para su implementación y que el proceso de planificación no significa solamente la formulación del plan, sino la ejecución del programa. Pues bien, para que el programa sea ejecutado es importante ligar el plan con el presupuesto.

Desde este punto de vista el presupuesto, por ser un registro de todos los gastos e ingresos públicos, puede ser concebido como un instrumento de la ejecución anual de los planes del sector público a mediano plazo. Las asignaciones de recursos financieros a los diferentes usos que se señalan en el presupuesto pueden adquirir su plena fundamentación en la medida que orienten las acciones del Estado a las previsiones hechas a mediano plazo para las actividades públicas. De otro modo, es muy difícil justificar una determinada distribución del gasto, sin apelar al papel que juega en lo inmediato como variable financiera. Efectivamente, el presupuesto ha dejado de ser un instrumento neutral condicionado por la situación económica existente, para convertirse en un instrumento activo de la política económica fiscal. Puesto que ésta es la política que efectivamente se ejecuta, es preciso que esté de acuerdo con los planes de desarrollo.

Comprendida la necesidad de vincular plan y presupuesto, debemos pasar a otra cuestión tratando de determinar la forma que ha de adquirir ese vínculo.

In extremis, las posturas antagónicas, son las que denominaremos de subordinación: según la primera, seguida fundamentalmente por la doctrina presupuestaria, un plan de desarrollo a mediano plazo debe ser la suma de los presupuestos anuales. En el otro extremo la postura contraria defendida por

11/ Vease al respecto F. PEREZ ROYO, "El Presupuesto y la Planificación", en Presupuesto y Gasto Público, n. 17, 1983, pag. 73, quien señala que la conexión entre plan y presupuesto no es jurídica sino política.

la doctrina planificadora consiste en que el presupuesto es la desagregación periódica de planes anuales de un plan a mediano plazo. A nosotros nos parece que ambas posturas, unas a través del estudio del presupuesto y otras a través del estudio del plan, desconocen la otra realidad. De hecho, presupuesto y plan cumplen funciones diferentes. Sin embargo no debemos hacer una crítica apresurada sin exponer antes los argumentos de estas posiciones.

En el fondo del tema late en primer lugar el delicado problema relativo a las competencias administrativas. No debemos olvidar que el plan llegó al mundo jurídico y administrativo mucho después que el presupuesto y en general la Administración del Estado estimó que los planificadores iban a tomar competencias hasta entonces repartidas en otros ámbitos administrativos. El problema es especialmente grave en los presupuestos, probablemente por no haberse entendido una afirmación fundamental: el rol de la estructura de planificación no consiste en de sustituir a las otras administraciones encargadas del presupuesto del Estado, de la gestión de la deuda o de la política de créditos, sino añadir una dimensión suplementaria a la política económica.

Pero no son solamente problemas de competencia, sino además, formas de ver la planificación y el presupuesto. Un conocido tratadista español 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". Vemos por lo tanto que, para el autor, la relación, es claramente de subordinación del plan al presupuesto.

Este tipo de argumento que subordina el plan al presupuesto, queda revalorizado especialmente en periodos de crisis dónde es muy difícil hacer previsiones plurianuales o al menos esperar que éstas se cumplan. Con razón tuvo que afirmar el ILPES, tras analizar la crisis de los años ochenta, como una de las conclusiones que se desprendían del estudio que realizó sobre la vigencia de la planificación 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 periodo 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".

En un sentido completamente contrario, se ha definido la relación entre plan y presupuesto señalando que éste último constituye la desagregación periódica de un plan a mediano plazo, lo que implica una relación de subordinación pero esta vez a la inversa convirtiendo al presupuesto en la alícuota anual del plan.

La base fundamental que puede tener este tipo de argumento es el carácter vinculante del plan respecto del sector público que vimos que existía en la mayor parte de los países. Sin embargo, ya allí apuntábamos las dificultades de interpretación del término y sobre todo su aplicación jurídica y cómo se había entendido que dicha subordinación es más de tipo económica y sobre todo política, que jurídica. No obstante, luego veremos muy interesantes soluciones legislativas a esta cuestión.

Ambas posturas extremas son absolutamente unilaterales, porque no reconocen la realidad de la otra. Que el presupuesto sea un instrumento de la planificación no obsta a que ambos cumplan otros roles.

En definitiva nosotros pensamos que plan y presupuesto regulan actividades diferentes pero íntimamente relacionadas por lo que es preciso arbitrar una serie de vínculos que los relacione, sin tener que llegar a relaciones de subordinación. Estudiaremos sin embargo el presupuesto, solamente en cuanto instrumento de ejecución del plan.

No cualquier tipo de presupuesto nos sirve para establecer relaciones entre presupuesto y plan. Es curioso comprobar cómo uno de los países que más ha creído en la planificación siguiendo un esquema de economía mixta, Francia, sea uno de los primeros países que más se han preocupado por introducir un sistema presupuestario con el que racionalizar la decisión presupuestaria. En efecto, el origen de la denominada "Rationalization des choix budgétaires" (R.C.B.) data en Francia de 1969 cuando el Consejo Económico y Social francés emitió un informe que fechó el 15 de Octubre sobre las relaciones entre presupuesto y plan(11). En dicho informe se ponía de manifiesto la insuficiencia del presupuesto tradicional tanto desde la perspectiva de la planificación como de la fiscalización parlamentaria de la justificación de la existencia de los servicios públicos. El Consejo, en efecto, se lamentaba de la ausencia de criterios que permitiesen tener una apreciación racional sobre los proyectos susceptibles de inscribirse en el plan y preconizaba un desarrollo sistemático de los estudios

sobre el coste, utilidad y accidentalmente rentabilidad de las inversiones, con sus consecuencias económicas, sociales y regionales, a fin de que éstos fueran decididos con pleno conocimiento de causa.

Aquí estaba ya el origen del problema sustancial o metodológico, es decir, la necesidad de desarrollar el proceso presupuestario para vincularlo a la actividad económica. Evidentemente su resolución ha de hacerse a nivel formal o jurídico, pero por ahora, sólo vamos a adentrarnos en el problema sustancial: la necesidad de concebir el presupuesto como un instrumento de la planificación.

El problema no se planteaba solamente en economías tradicionalmente planificadas; lo que en EEUU se denominó Planning Programming Budgeting System (PPBS) no era sino un intento de vincular los presupuestos con una planificación económica que, si bien no tenía luz propia, era el tema preocupante de los hacendistas norteamericanos de los años sesenta y que tenía la misma base que la RCB: la necesidad de racionalizar los gastos presupuestarios desde un punto de vista planificado, y ello, aún cuando los americanos no contaban con una tradición planificadora y ni mucho menos de intervención del Estado en la economía.

Sesión IV: Planificación, presupuesto y política económica.
Cuestiones de organización

1.- Las relaciones entre la Administración planificadora y la Administración presupuestaria.

Recientemente exponía YOSHIHIRO KOGANE que un problema difícil es 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, dada la índole de un plan que abarca dos partes diferentes de un sistema macro-económico. Pero esta situación ha venido ocasionando perturbaciones persistentes que perjudican la utilidad y validez de los planes nacionales, en particular los de largo plazo 1/.

Dice el autor que cuando el sector planificador está subordinado al sector ejecutor, por ejemplo, cuando es una división del Ministerio de Hacienda la encargada de preparar el presupuesto anual del Gobierno central, la forma de pensar acerca de los problemas a largo plazo o estructurales suele estar distorsionada por consideraciones de corto plazo y políticas. Pero cuando la subordinación es a la inversa, es decir, cuando la oficina de presupuesto es una rama del Ministerio de Planificación podría perjudicarse el desarrollo del Estado por el apego a una coherencia utópica de los objetivos de política. Si ambos sectores son iguales e independientes entre sí, el sector ejecutor trataría de llevar a cabo su tarea en forma autónoma mientras que el papel del sector planificador se volvería decorativo, pues se le mantendría alejado del proceso real de toma de decisiones.

La preocupación por coordinar los trabajos de la administración presupuestaria y planificadora ha sido una de las mayores preocupaciones del legislador latinoamericano.

Efectivamente, la formulación del presupuesto es un proceso participativo que exige un mínimo grado de consenso. En el proceso se ha de asegurar que las metas y objetivos de mediano plazo estén armonizados con los ciclos presupuestarios. En principio, tiene que existir acuerdo en el volumen de los recursos que va a ser movilizado, su articulación y la lista de estrategias que han de ser puestas en funcionamiento 2/.

1/ YOSHIHIRO KOGANE "La planificación en la actualidad".
Revista de la CEPAL N. 31, pags. 97 y ss.

2/ UNITED NATIONS, Budgeting and planning for development...
op. cit. pag. 24

Para estructurar estos órganos las administraciones públicas latinoamericanas han diseñado varios tipos de soluciones:

1.- La primera consiste en atribuir a un mismo órgano la actividad planificadora y presupuestaria, creando un Ministerio o Secretaría que cumpla ambas funciones. Esta oficina funcionaría de forma separada del Ministerio de Hacienda, al que se suelen atribuir las otras políticas económicas: la política tributaria, crediticia, monetaria, etc. Un ejemplo de ello son los casos mexicano y hondureño.

2.- Otro grupo estaría integrado por aquellos países que atribuyen las funciones relacionadas con el presupuesto a una oficina integrada dentro de un gran Ministerio económico que también estaría encargado del plan. Este es el caso de la República Dominicana, Costa Rica o Panamá.

3.- El supuesto más extendido en la región es el de que el presupuesto sea elaborado por una Dirección General de Presupuestos integrada dentro del Ministerio de Hacienda y el plan lo sea por el Ministerio de planificación, estableciendo ciertas relaciones entre ellos. No obstante, dentro de este tercer grupo cabría diferenciar entre aquellos países en que, aún integrando estas funciones en Ministerios diferentes, incluyen al Ministerio de Hacienda dentro del denominado sistema de planificación.

1.1.- La elaboración del presupuesto y el plan por el mismo órgano administrativo

El ejemplo clásico del primer grupo de países decíamos que está constituido por México. En efecto este país creó su Secretaría de Programación y Presupuesto para integrar dentro de un mismo Ministerio ambas funciones. En este sentido, el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto incluye, además de las relacionadas con la planeación nacional, las de "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, se encarga de "autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" y "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".

Pero lo que más llama la atención del régimen mexicano y que lo diferencia del segundo grupo de países del que hablaremos, es que no existe en la Secretaría, una oficina especial encargada de los asuntos presupuestarios separada de la de planeación y programación, sino que la división interna en oficinas comprende siempre ambos tipos de actividades. En definitiva, toda la actividad presupuestaria está ligada con la actividad planificadora 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". La propia ley de planeación, al hablar de la ejecución del plan mediante planes anuales, 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 aplicable.

Otra característica de este régimen consiste en que, al integrarse la función presupuestaria con la de planificación, al Ministerio de Hacienda sólo le quedan las funciones relacionadas con los ingresos. No obstante, puesto que no se puede ni planificar ni presupuestar sin tener en cuenta los límites de recursos con que se cuenta, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde una importante función respecto de la proyección y cálculo de los ingresos de la Federación tanto con respecto al plan como con respecto al presupuesto.

1.2.- Los Ministerios que integran a la administración encargada del plan y la encargada del presupuesto

El segundo grupo de países, decíamos que estaba integrado por aquellos que atribuyen las funciones presupuestaria a una oficina integrada dentro de un gran Ministerio económico que también estaría encargado de la planificación. Así ocurre en la República Dominicana dónde la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES), está integrada 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 de Personal (ONAP).

Al igual que en los casos anteriores, esta Secretaría es independiente del organismo que maneja las funciones propiamente hacendísticas relacionadas con los recursos, pero la diferencia fundamental es que, aunque exista coordinación entre plan y presupuesto, constituyen dos tareas con entidad propia dentro de la Administración Pública.

La coordinación es garantizada por la Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público de 20 de Diciembre de 1969 cuando establece en sus artículos 3 y 4 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 periodo de elaboración de sus respectivos planes, debiendo efectuarse dicha coordinación a través del Secretariado Técnico de la Presidencia".

En efecto, a ONAPRES le corresponde la responsabilidad principal en la elaboración del Presupuesto de Ingresos y Anteproyecto de Ley de Gastos Públicos; pero ha de estudiar con ONAPLAN, el nivel de gastos públicos y su distribución y ha de recomendar las políticas pertinentes acerca de la inversión de los fondos destinados a diversos servicios públicos. Entre sus funciones se incluyen también las clásicas tareas de los organismos presupuestarios: administrar la ejecución del presupuesto y controlar su avance periódico e impartir las instrucciones y fijar los métodos a que deben someterse los organismos descentralizados y las empresas públicas para la preparación de sus presupuestos así como la preparación de informes financieros sobre ingresos y gastos del ejercicio presupuestario.

1.3.- La separación de funciones: existencia de una administración planificadora independiente de la administración presupuestaria

El tercer grupo de países, con mucho el más extendido en la región, considera que, desde el punto de vista de la Administración Pública, deben estar separadas las oficinas encargadas de las actividades relacionadas con la planificación de aquellas encargadas de las actividades relacionadas con los presupuestos. La primera vimos que se atribuía a un tipo de órgano que normalmente tiene rango ministerial o paraministerial; la segunda suele atribuirse a una Dirección General de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda que centraliza así tanto el ingreso como el gasto público. No obstante, se establecen determinados vínculos de coordinación entre la planificación y los presupuestos para que éstos puedan servir como instrumento de aquella.

En Colombia por ejemplo, existe un sistema de programación presupuestal que garantiza el reflejo de los planes de inversión en la preparación y ejecución del presupuesto público, a través de una gran reforma del sistema presupuestario llevada a cabo en la década del 60 para dar contenido programático de mediano y

largo plazo al presupuesto nacional de cada año. Al finalizar la década de los años 60 el DNP tenía ya ingerencia fundamental en el nivel de gasto público de inversión.

El presupuesto es claramente considerado como instrumento del plan. Sin embargo, este tercer grupo de sistemas se caracteriza porque la mayor preocupación es adecuar los gastos de inversión contenidos en el plan al presupuesto, prestando una menor atención a los gastos corrientes y ello es evidente en el sistema colombiano en el que participan no solamente el DNP, sino el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

En primer lugar, el Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que corresponde al Consejo estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre los cuales deben elaborarse el proyecto de presupuesto que el Gobierno presenta a la consideración del Congreso Nacional; disposición que es literalmente copiada en el Decreto 627 de 1974 al enumerar las funciones del Consejo.

A continuación el Departamento Nacional de Planeación, con base en los planes de inversiones públicas, estudiará los requerimientos para inversión en el siguiente año fiscal y, en consulta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre la cuantía de los recursos financieros disponibles para inversión, efectuará una distribución tentativa de dichos recursos por entidades. El DNP enviará la información correspondiente a los Ministerios y Jefes de Departamentos Administrativos y por su conducto, a los establecimientos públicos adscritos, antes de la fecha que los reglamentos prescriban, con fines de programación presupuestal y revisión del Plan de Inversiones Públicas. De las solicitudes de inversión de los Ministerios y Departamentos Administrativos recibidas por la Dirección General de Presupuestos, se enviará copia al DNP. La Dirección General de Presupuestos calculará en consulta con el DNP y con la Dirección General de Crédito Público, la disponibilidad global de recursos financieros para gastos de inversión que debe definir y comunicar a dicho Departamento. El DNP preparará el anteproyecto de distribución de estos recursos y enviará a la Dirección General de Presupuesto el anteproyecto de asignación de cuotas de inversión. Finalmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Presupuesto, preparará 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 la intervención de los órganos de planificación se da con respecto de los gastos de inversión, lo cual es lógico si tenemos en cuenta que eso es lo que más afecta al plan, pero no es suficiente cuando queremos establecer un presupuesto por programas por lo que la nueva regulación del DNP pretende ampliar las funciones presupuestarias de éste.

Efectivamente, entre las funciones del DNP, en el nuevo decreto 3152 de 1986 se vuelve a insistir en el tema de los gastos de inversión al señalarse como función del mismo, "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 presupuestos, en lo que se refiere a los gastos de inversión y desarrollo". Pero lo que nos parece novedoso es que además se añade "Definir con la Dirección General 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 somete a la aprobación del Consejo Nacional".

2.- La estructura presupuestaria y la planificación: el presupuesto por programas.

Uno de los temas dónde la influencia de la planificación sobre el presupuesto se ha dejado sentir en mayor medida es en la estructura y técnicas presupuestarias; pero adecuar el presupuesto a la planificación no es tarea fácil de cumplir, ya que no debemos olvidar que el presupuesto tiene múltiples funciones. Sería sencillo hallar solución al problema de la búsqueda de una estructura presupuestaria adecuada únicamente a la necesidad de colaboración del presupuesto a la racionalidad del proceso planificador, pero sucede que además ha de ser utilizado para el control eficaz de la actividad financiera de los entes públicos, y para dar testimonio contable de dicha actividad. Por esta razón, lo que se ha tratado de hacer es añadir una dimensión más a los criterios clásicos de estructura presupuestaria. A la dimensión orgánica, funcional y económica de la clasificación presupuestaria se ha añadido el presupuesto por programas como instrumento de racionalización de las decisiones presupuestarias, de la asignación de recursos públicos.

El presupuesto por programas supone la integración de unos objetivos, que lógicamente son antecedentes del proceso presupuestario propiamente dicho y la asignación de recursos, momento éste último, que es el específicamente presupuestario. Los programas constituyen el nexo entre identificación de objetivos y asignación de recursos, de tal manera que el presupuesto por programas aparece en un contexto netamente planificador. Ahora bien, el establecimiento de objetivos puede darse sin necesidad de planificación, en el seno propio del esquema presupuestario; puede producirse lo que se ha llamado una autogeneración de objetivos dentro del proceso presupuestario. Sin embargo, el desarrollo de esta técnica nació conectada al proceso de planificación y concretamente a los problemas del desarrollo. Nosostros estudiaremos el presupuesto por programas, considerando la formulación autónoma de unos objetivos, etapa que

se realiza dentro del periodo planificador, respecto de los cuales el instrumento presupuestario cumple una función de ejecución.

Esta forma de concebir el presupuesto por programas responde a la misma lógica que la denominada 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, se podrá presentar un presupuesto que apenas permite asegurar que los objetivos perseguidos son precisamente los fijados por los poderes públicos, ni si los medios disponibles han sido utilizados de la manera más económica posible. Quizás uno de los más graves inconvenientes de la discusión presupuestaria tradicional -escribe a este respecto GARRIDO FALLA- estriba en que la mayor parte de los Departamentos Ministeriales justifiquen el incremento de los créditos que solicitan refiriéndose en general a la tasa de aumento de la producción anterior bruta. Pero claro está, nadie sabe, examinando el documento presupuestario, si esta programación del gasto está justificada en relación con los objetivos perseguidos; incluso frecuentemente surge la sospecha acerca de cuál sea el verdadero objetivo, si la pervivencia del organismo o el cumplimiento de unas ciertas funciones.

La necesidad de establecer un presupuesto por programas viene determinada entonces por tres tipos de consideraciones: la primera y más importante a efectos de nuestro estudio es la necesidad de adecuar el lenguaje presupuestario al lenguaje de la planificación, pero existen otros dos tipos de consideraciones bastante relevantes: el enorme volumen de gasto del sector público, que sin embargo en momentos como en los actuales es considerado insuficiente para financiar las necesidades públicas y la necesidad de establecer procedimientos de control que afecten no a la legalidad del gasto sino a su racionalidad.

Hasta ahora hemos estado hablando de la primera porque el sistema de presupuesto por programas y realizaciones está más en consonancia con las consideraciones sobre planificación. En este tipo de presupuesto, se procura, por un lado, clasificar las actividades públicas por funciones, sectores, programas y proyectos en relación con sus objetivos, y, por otro lado, establecer datos sobre las cargas de trabajo y unidades de medida para la evaluación de las realizaciones. Estos valores se vinculan luego con el sistema de cuentas nacionales y de gestión financiera que debe armonizarse con el sistema de clasificación e información presupuestarias. Cuando estos fines se logran plenamente, constituyen un marco útil para una buena gestión presupuestaria y para el logro de economías y eficacias en los gastos gubernamentales.

Pero la necesidad de establecer un presupuesto por programas también está conectada con otra consideración que tiene mucho más que ver con la anterior: el extraordinario ritmo de expansión que parece inherente a los gastos públicos y la necesidad de recortarlos conforme a los recursos previstos.

Una última consideración se deriva del tema del control presupuestario. Una estructura presupuestaria tradicional en la que el presupuesto sólo se clasifique en función de su naturaleza económica (gastos corrientes o de capital), o en función del órgano al que están adscritos los créditos (clasificación orgánica por departamentos administrativos en el ejecutivo, legislativo, judicial, etc.), sólo permite que el control que se efectúe sobre la ejecución presupuestaria vaya referido a si los créditos destinados a un Departamento o Ministerio, han sido efectivamente gastados por el mismo, o si un gasto de capital, ha sido efectivamente destinado al uso previsto. El presupuesto por programas, permite sin embargo controlar que efectivamente el objetivo perseguido ha sido cumplido.

En América Latina, la técnica del presupuesto por programas es aceptada como integrante, técnicamente hablando, del sistema de planificación. Sin embargo, ello no implica que efectivamente se esté aplicando en todos los países de la región. Se ha dicho a este respecto que los problemas de este presupuesto en la región se pueden sintetizar en uno solo: su vinculación e integración con los planes de desarrollo. Se ha podido afirmar asimismo que conspiró contra este logro, por una parte, el estado de desarrollo de la planificación y por otra, las rigideces de los sistemas administrativos. En efecto, por un lado, fue frecuente la implantación de presupuestos por programas sin el respaldo de un plan de mediano o corto plazo, y, por otro, existió un predominio de lo institucional sobre lo funcional al aplicarlo al sector público.

3.- El ajuste temporal entre planes y presupuestos.

Una de las cuestiones que más interés ha suscitado dentro del tema que estudiamos es el desfase temporal entre planes y presupuestos, puesto que los planes de desarrollo tienen normalmente un periodo de duración superior al año, tiempo éste último, de vigencia de un presupuesto. Sin embargo la solución del problema es relativamente simple; para que no se produzca un divorcio entre el contenido del plan y la realidad del presupuesto, la elaboración de uno y otro habrá de afrontarse de manera que la influencia de las diferencias temporales se reduzcan al mínimo.

Para ello, a juicio de la mayoría de los tratadistas, lo ideal es adaptar el plan al presupuesto y convertir un plan de mediano plazo en planes anuales, estableciendo las relaciones entre presupuesto y plan a través de lo que se han denominado

planes anuales operativos. Pero esta solución por sí sola, implica desconocer la otra vertiente del problema, es decir, la necesidad de adaptar también el presupuesto a la planificación y, por consiguiente, la multiplicidad de técnicas que hoy conoce el Derecho Presupuestario para tener presente las necesidades del mediano y largo plazo.

La realización de planes anuales operativos implica, como decíamos, superar el desfase temporal entre planificación y presupuestos. Puesto que las autorizaciones que contiene una ley de presupuestos son autorizaciones anuales, el plan de mediano plazo se desglosa en planes anuales de forma que, con la ejecución del presupuesto se asegura la ejecución del plan anual. Ello ha sido entendido así por los legisladores latinoamericanos señalando expresamente que el plan anual se convierte de esta manera en la base sobre la que preparar después las leyes de presupuestos.

Por otra parte, técnicamente existen al 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 dentro de las leyes de presupuestos de créditos de compromiso y créditos de pago y la incorporación de remanentes.

En realidad, la existencia de presupuestos plurianuales que contengan autorizaciones presupuestarias por varios años no está muy extendida y es poco aconsejable. Si es difícil hacer previsiones sobre gastos a largo plazo mucho más lo es hacer autorizaciones, con la gravedad jurídica que ello implica para un periodo de tiempo superior a un año, puesto que la autorización es por sí misma rígida. En la práctica por lo tanto, los dos tipos de soluciones de presupuesto plurianual y programación presupuestaria de mediano plazo se confunden en una sola donde prevalece ésta última: se realiza una programación presupuestaria para varios años que servirá de base para la preparación del presupuesto anual.

Más perfeccionada que la técnica anterior que supone la estructuración presupuestaria de un plan concreto, es la utilizada con bastante generalidad en los países de la OCDE. La mayor parte de ellos, elaboran marcos presupuestarios plurianuales que suelen abarcar un periodo deslizando y continuo de tres o cinco años. Dichos planes a mediano plazo, elaborados además mediante la técnica del presupuesto por programas, acompañan generalmente los Presupuestos del Estado en su presentación a los Parlamentos, pero a los solos efectos de información y discusión. Esta técnica también es utilizada por organismos supranacionales como la Comunidad Económica Europea y consiste en que cada año se prepara una proyección presupuestaria para los tres años siguientes, constituyendo la

primera el proyecto de presupuesto anual. Cada año, se irá actualizando esta proyección por otros tres años.

Una técnica muy extendida y que no es de ninguna manera incompatible con la anterior es la propuesta por el Derecho Presupuestario francés, consistente en articular créditos de compromiso y créditos de pago. Con esta técnica se permite fragmentar, a lo largo de varios periodos presupuestarios, la ejecución de programas comprometidos por varios años. Solamente los denominados "créditos de pago", son autorizados para el ejercicio presupuestario correspondiente; sin embargo, en el mismo ejercicio se comprometen una serie de créditos que serán ejecutados en los ejercicios correspondientes.

Este mecanismo cuenta con una enorme ventaja: los parlamentarios, o el legislador presupuestario, cuando autorizan por ejemplo un determinado crédito de inversión para un año concreto, se están comprometiendo con los créditos de los ejercicios siguientes, lo que permite salvar el problema de la inejecución de determinados programas que han comenzado a ejecutarse. No obstante, la técnica legislativa ha desarrollado múltiples formas de incorporación de estos créditos con efectos jurídicos diferentes, según que los denominados "créditos de compromiso", se incluyan efectivamente en la ley de presupuestos de un año, y por lo tanto queden efectivamente autorizados para los ejercicios siguientes, o se incluyan solamente en documentos anexos informativos, en cuyo caso, para convertirse en créditos de pago, deberán volver a ser autorizados en la ley de presupuestos. En éste último caso, el Parlamento no queda vinculado jurídicamente sino sólo políticamente. Las más modernas tendencias manifestadas en el Derecho Presupuestario Europeo consisten en exigir que los créditos de compromiso sean incluidos en las leyes de presupuestos y, por lo tanto, sean efectivamente discutidos por los parlamentarios antes de dar la autorización a los créditos de pago correspondientes.

Una última solución puede todavía admitirse, aunque distorsionando para ello el mecanismo presupuestario previsto. En efecto, para flexibilizar la anualidad del presupuesto normalmente existe en el Derecho Presupuestario, una institución denominada "incorporación de remanentes" que permite, que determinados créditos que no han sido gastados en un ejercicio, sean incorporados directamente por el ejecutivo al presupuesto del ejercicio siguiente.

En general, el legislador latinoamericano se ha preocupado mucho menos de la relación temporal entre plan y presupuesto desde el punto de vista de éste último y al parecer se ha considerado suficiente el acercamiento desde el punto de vista del plan más que desde el del presupuesto. Ello es a simple vista constatable si tenemos en cuenta las escasas reformas que han sufrido las leyes presupuestarias para incorporar técnicas de

este tipo frente a las que han sufrido las leyes de planificación. No obstante, hay algunas soluciones legislativas muy interesantes en este sentido.

Comentemos la normativa de Chile, cuya Ley Orgánica de la Administración financiera del Estado de 21 de Noviembre de 1975, establece en el artículo 5 el concepto de "programa financiero de mediano plazo", como instrumento mediante el que se coordina la planificación plurianual con los presupuestos anuales. Dispone a este respecto el mencionado artículo 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".

Con ello se está evitando el desfase temporal entre plan y presupuesto pero desde el punto de vista del contenido. En efecto, el programa financiero permite traducir a ingresos y gastos, en un plazo superior al año, los objetivos y metas contenidos en el plan respecto del mismo plazo de tiempo.

El programa financiero, que puede ser de tres o más años, se concibe 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".

Una cuestión importante es que el programa financiero, a pesar de ser un programa de mediano plazo, es elaborado anualmente, lo que implica una continuidad dentro del proceso presupuestario y dentro del proceso de planificación. Las ventajas de ello nos parecen evidentes y ya las hemos mencionado. Pero lo que más llama la atención es que según el artículo 9 de la ley anualmente se aprueban por ley tanto la ley anual de presupuestos como el denominado programa financiero. En efecto, el precepto dice literalmente que "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, ello implica la aprobación por parte del legislativo de los que antes denominábamos créditos de compromiso. La Constitución, no

obstante, sólomente se refiere a la aprobación por ley del presupuesto anual, lo cual es más lógico y acorde con la doctrina presupuestaria mayoritaria.

De todas formas, pareciera que el sistema chileno soluciona de forma definitiva la rigidez del principio de anualidad pues la programación plurianual permite hacer previsiones de ingresos y gastos de mediano plazo y desde luego la aprobación del programa por ley soluciona el tema de la aprobación de créditos plurianuales.

3.- El rol de los Bancos Centrales en la política económica. Autonomía o dependencia. Organización interna. Atribuciones.

La existencia de un Banco Central se refiere a la idea de que la producción de dinero no puede ser dejada en manos del sector privado y la competencia. No obstante, detrás de la organización del sistema monetario se encuentra un debate más amplio, que se asocia con la discusión acerca de qué puede y no puede hacer el Banco Central con el objeto de mejorar el desempeño del sistema económico. En efecto, el Banco Central se formó para hacerse cargo de la política monetaria del país; y por tal debemos entender la adopción de medidas que influyan sobre la cantidad, costo y disponibilidad del crédito para las unidades económicas gubernamentales y privadas. Se supone que el crédito, el dinero, su costo y disponibilidad afectarán al gasto agregado de la economía y con ello al nivel de precios (a la tasa de inflación, la tasa de cambio de los precios) la actividad económica y el empleo y la posición de la balanza de pagos. Los tres equilibrios macroeconómicos anteriores podrían producir mayores o menores tasas de crecimiento aunque debe reconocerse que mientras la política monetaria sea neutra, es decir, que no se trate de influenciar el gasto en direcciones determinadas, la acción de dicha política será a lo más indirecta en cuanto al desarrollo 3/.

El debate fundamental que presenta este tema es el de la autonomía o independencia del Banco Central respecto del ejecutivo.

Se ha dicho, utilizando para la economía el principio político de separación de poderes, que lo que se persigue con la autonomía es lograr un cierto contrapeso entre los poderes económicos de manera de promover un mayor grado de estabilidad en las organizaciones de la sociedad y, en consecuencia, de las políticas que de ésta surgen. Uno de los objetivos de contar con un Banco Central autónomo se encuentra fuertemente inspirado en la idea de que una autoridad monetaria dependiente del Fisco, el

3/ J. MARSHALL "Independencia o autonomía del Banco Central

que a su vez es administrado por una cierta autoridad política, cuyo horizonte de planeación es finito, bien definido y más breve que relevante el agente representativo, puede estimular la adopción de políticas económicas inestables. En particular la idea subyacente es la inconsistencia temporal en la política económica en general y dentro de ésta en la política monetaria.^{4/}

En este sentido se ha argumentado por los más fervientes defensores de la independencia que el rol de un Banco Central autónomo es encarnar la existencia de las restricciones objetivas que enfrenta toda política económica. Se trata de crear una institución que, al tener por objeto velar por la estabilidad de la moneda, pueda "echar a sonar las campanas de alarma cuando estas restricciones comienzan a ser vulneradas. Un Banco Central Autónomo puede de este modo prevenir a tiempo a la opinión pública contra el uso antidemocrático, por lo demás, de este impuesto no legislado que es la inflación"^{5/}

En general, los argumentos a favor de la independencia, resuenan cuando se habla de políticas expansivas llevadas a cabo por el ejecutivo y se dice que si el Banco Central es efectivamente independiente del Gobierno, éste no podrá utilizar al instituto emisor para financiar sus déficits y crear presiones inflacionarias. Sin embargo, como señala ZAHLER ^{6/}, la autonomía suele referirse a tres aspectos diferentes : a la organización y administración interna del Banco Central; a la independencia respecto a los requerimientos de financiamiento del Gobierno, dándole al Instituto Emisor el nivel necesario para cautelar la estabilidad monetaria y el normal desenvolvimiento de los pagos internos y externos; y a facultar al Banco Central para que determine las soluciones técnicas que debe adoptar en el ejercicio de sus atribuciones y se provea de los instrumentos necesarios para hacer efectiva la autonomía en el manejo de la política monetaria, dándole amplios poderes, capacidad de iniciativa y flexibilidad, incluso en las áreas de la política crediticia, cambios internacionales y otras materias.

Como vemos, según esta interpretación, además de la cuestión de la política expansiva y la inflación, se encuentran dos nuevas cuestiones a considerar: la de la organización interna del Banco Central y la de sus atribuciones, que no necesariamente requieren una independencia tan tajante.

^{4/} F. ROSENDE "Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del Banco Central"

^{5/} J.A. FONTAINE "Banco Central: Autonomía para cautelar la estabilidad"

^{6/} R. ZAHLER "La inserción institucional del Banco Central de Chile"

En efecto, respecto de la primera de estas cuestiones, un punto básico se refiere al establecimiento de un mecanismo de designación de las autoridades de la institución de un modo separado al proceso de elección de las autoridades políticas. Según autores como ROSENDE, la desvinculación -total o parcial- de la estructura directiva de la autoridad monetaria del sector público, en particular en lo relativo al período de gestión y, en consecuencia, de planeación en cada caso, debería propender a un mayor grado de armonización entre los intereses de corto plazo de la política económica con los de largo y mediano plazo de la Comunidad.

Sin embargo, que el Banco Central no esté subordinado al Ministerio de Hacienda no implica que el mecanismo de designación de las autoridades sea lo suficientemente flexible como para que por un lado no se renueven enteramente cada vez que hay un cambio de Gobierno pero por otro que se permita al Presidente de la República una renovación tal que le permita conformar un equipo económico que se aboque a llevar a la práctica el programa de Gobierno que el pueblo apoyó al elegirlo 7/.

El tema de las atribuciones suscita grandes controversias por cuanto se requiere definir con mucha precisión cuales serían las materias de carácter estructuralmente técnico que justifican la autonomía del Banco Central ya que ésta limita la capacidad de maniobra del Gobierno para formular y ejecutar políticas que se estiman fundamentales para el logro de sus objetivos programáticos. En efecto, entre sus atribuciones se incluyen el manejo de la política monetaria y crediticia y de los instrumentos de control monetario, la facultad de dictar normas obligatorias en las áreas cambiaria y del sector externo, que comprenden el manejo del tipo de cambio, las normas sobre exportaciones o importaciones, los controles a los movimientos de capitales y a los préstamos internacionales y los niveles de reservas internacionales, y la actuación de prestamismo de última instancia.

Por otra parte algún autor ha señalado que el Banco Central no tiene carácter estrictamente técnico 8/, por no cumplirse las cuatro condiciones básicas para ello: a) que sea posible separar ciertos objetivos de la política económica del conjunto de tales objetivos; b) que sea posible separar ciertos instrumentos de política económica y asignarlos específicamente al cumplimiento de determinados objetivos; c) que sea necesario privilegiar la estabilidad de la moneda y la normalidad de los pagos internos y

7/ J.P. ARELLANO "Comentarios al Proyecto de Ley del Banco Central"

8/ C. MASSAD "La función técnica y la función política del Banco Central: Autonomía prenatal"

externos sobre otros objetivos de la política económica y social y d) que el uso de los instrumentos para lograr los objetivos produzcan resultados distributivos neutrales. El autor llega a la conclusión de que los objetivos de la política económica no son separables ; que los instrumentos de esa política no son estrictamente asignables a objetivos determinados; que los efectos de la política monetaria no son neutros en cuanto a la distribución del ingreso; y que es posible privilegiar el objetivo de la estabilidad de la moneda sobre otros objetivos, pero que ello tiene costos más o menos altos según las circunstancias. Resulta entonces que la formulación de la política momentaria no es una tarea meramente técnica y existe vinculación entre las variables monetarias y reales de la economía.

Esto plantea un delicado problema que tiene que ver con la coordinación del manejo macroeconómico. Indica por ejemplo J. MARSHALL en ese sentido que no debe perderse de vista que los equilibrios financieros internos y externos no pueden alcanzarse en todos los casos por la política momentaria solamente; por otra parte, pueden existir contradicciones entre ellos y puede ser necesario renunciar a parte de un objetivo para alcanzar parte de otro. Por lo tanto si ha de existir coordinación en la política, también ha de existir coordinación en las autoridades que la formulan. Por ello, aquellos autores que reconocen cierta fuerza en el argumento de dar al Banco Central cierta autonomía a los responsables del Banco Central en las decisiones de política monetaria, sin perjudicar la coordinación con los demás responsables de la política económica, entienden que dicha autonomía, que les permitiría plantear con firmeza la existencia de restricciones reales en la prosecución de ciertos objetivos económicos, ha de extenderse a campos que vayan más allá de la política monetaria y crediticia.