

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.7

11 de diciembre de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE  
LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través  
de la Comisión Económica para América Latina,  
el Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social, la División de Administración  
Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de  
la Sede Central.

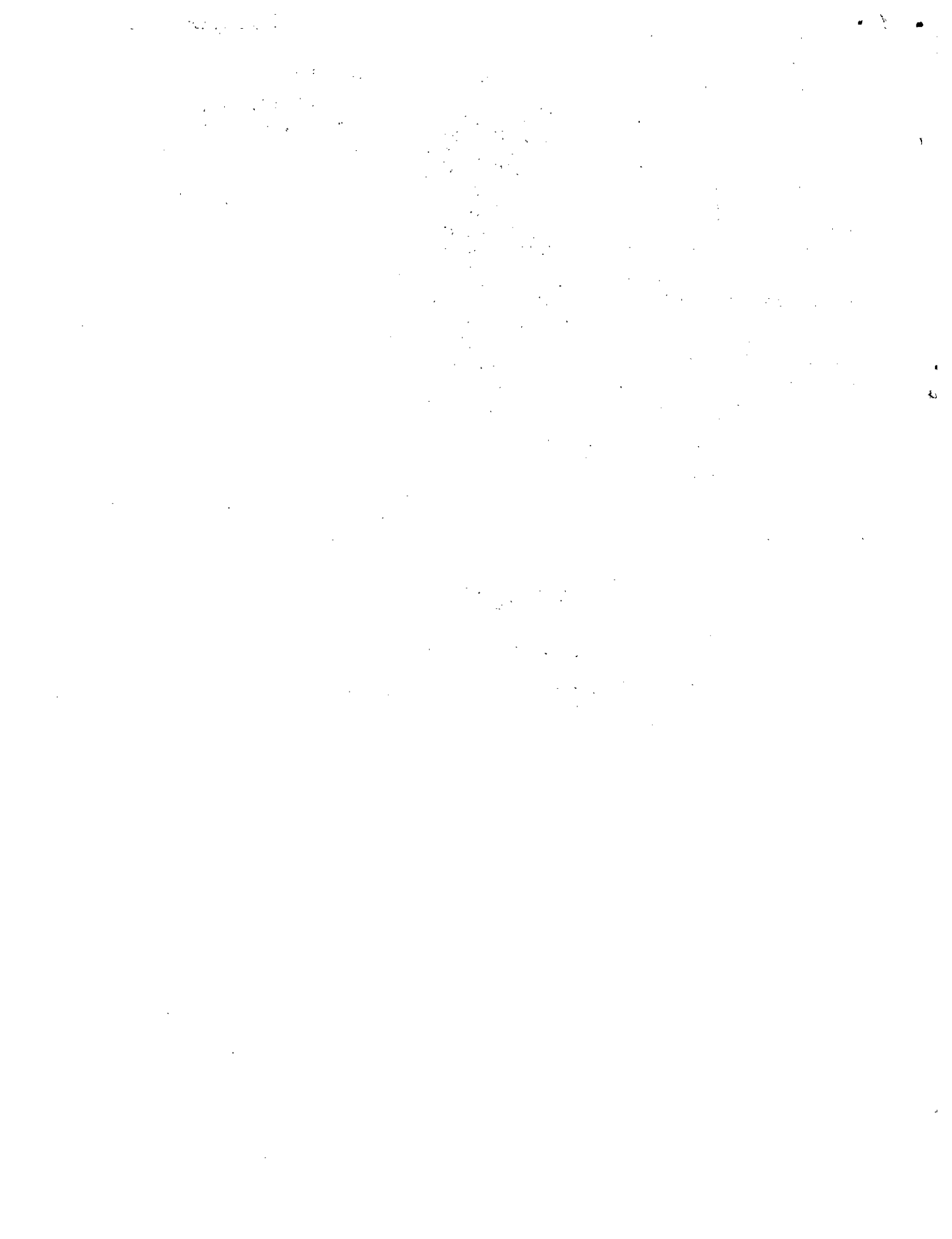
Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto IIIa) del temario provisional

LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PLANES  
ANUALES OPERATIVOS

Trabajo presentado por el

Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social



## INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
II. EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE PLANIFICACION ANUAL .....	2
1. Naturaleza del proceso de planificación anual .....	2
2. El proceso de planificación orientadora anual .....	4
a) La fase de formulación .....	4
b) La fase de discusión y aprobación .....	5
c) La fase de ejecución .....	6
d) Fase de control y evaluación de los resultados .	7
3. El proceso de planificación operativa anual .....	10
a) La formulación de la planificación anual operativa .....	10
b) La discusión y aprobación de la planificación operativa .....	12
c) Ejecución de los planes operativos .....	12
4. El medio en que se desarrolla el proceso de planificación anual indicativa u operativa.....	13
III. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA PREPARACION DE PLANES ANUALES .....	15
1. Calendario de preparación del plan anual .....	15
2. Organización para la planificación anual .....	20
3. Funcionamiento del Comité de Planes Anuales .....	24
4. Los planes anuales y la administración pública .....	27

100

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## I. INTRODUCCION

1. En el último tiempo se han escrito interesantes informes acerca de la conveniencia de preparar y ejecutar planes anuales de desarrollo.<sup>1/</sup> Se ha venido insistiendo en la urgencia de complementar los esfuerzos ya realizados en los países de la región en materia de planificación de largo y mediano plazo, con un proceso sistemático y continuo de planificación anual. En el Seminario sobre Organización del Planeamiento convocado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en 1965 se estuvo de acuerdo en que una de las fallas más generalizadas de la planificación en América Latina es la ausencia de mecanismos operativos.<sup>2/</sup> Se dispone de pocos antecedentes prácticos acerca de la forma de establecer y operar sistemas y procesos de planificación de corto plazo y, por consiguiente, se carece hasta el presente del conocimiento suficiente acerca de los aspectos administrativos que están envueltos en la formulación y ejecución de planes anuales.

2. Reconociendo las limitaciones anteriormente expuestas, este documento efectúa un análisis preliminar de los principios generales que podrían inspirar el sistema y los procedimientos administrativos que son necesarios para el funcionamiento de los mecanismos de planificación anual. No obstante, se tiene en cuenta en este análisis la experiencia que han tenido los países de la región en la aplicación de técnicas de programación presupuestaria,<sup>3/</sup> así como en la adopción de presupuestos económicos nacionales.<sup>4/</sup>

---

1/ Sobre las referencias a esta literatura ver las notas bibliográficas.

2/ ILPES Discusiones sobre planificación. Informe de un Seminario, Santiago de Chile, 6 a 14 de julio de 1965.

3/ ILPES, Las reformas presupuestarias para la planificación.

4/ ILPES, Seminario de planes anuales operativos, Santiago de Chile, 1966.

## II. EL PROCESO ADMINISTRATIVO DE PLANIFICACION ANUAL

3. En este documento se dan por conocidas las funciones, los objetivos y las ventajas que derivan de la aplicación de planes anuales, aspectos que han sido ampliamente tratados en la bibliografía. De esta manera, la atención se centra directamente en los aspectos relacionados con la organización y procedimientos que es deseable establecer para hacer funcionar con eficacia mecanismos de planificación anual. Se trata, en suma, de un conjunto de principios e ideas centrales encaminados a orientar el establecimiento de mecanismos administrativos para la planificación anual.

### 1. Naturaleza del proceso de planificación anual

4. La planificación anual puede revestir dos formas. Puede ser orientadora si se reduce a la proyección de las variables macroeconómicas o de carácter global que muestren las intenciones de acción frente al sistema económico. O puede ser operativa si dentro de un marco global y sectorial se especifican los programas, actividades y proyectos concretos por realizar así como las medidas de política económica que es aconsejable adoptar para lograr una determinada asignación de recursos en la economía. Por lo general, se acepta que la planificación operativa es más detallada en la esfera del sector público, para cuyo efecto se formulan planes anuales operativos para ese sector, y que es más general para influir sobre el sector privado, para lo cual se preparan programas de política económica.

5. La preparación del plan anual orientador se realiza en altos niveles del gobierno y procura con él facilitar la adopción de decisiones de tipo macroeconómico. Se trata de definir principios y criterios para fijar el nivel del producto bruto por alcanzar, la tasa de crecimiento, la tasa de inversiones, el nivel de gasto público, el consumo privado, el saldo en balanza de pagos, etc.

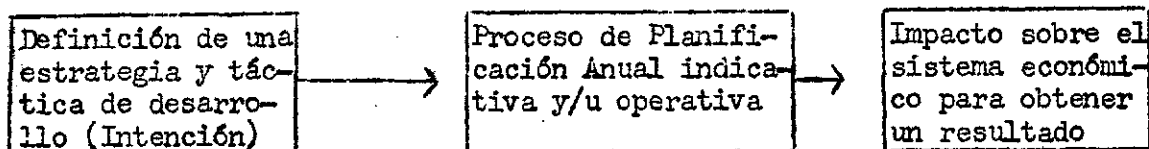
6. La política económica es normativa y operativa con relación al plan operativo anual. Ayuda a fijar los mecanismos económicos sobre los que se debe actuar, los procedimientos que seguir, las organizaciones que deben actuar, y las decisiones administrativas que adoptar. En esta fase, el proceso de planificación anual es detallado, operacional, y trabaja con objetivos inmediatos de nivel intermedio.

/7. Mientras

7. Mientras el proceso de planificación indicativa se realiza intelectualmente trabajando con variables macroeconómicas y administrativamente en el más alto nivel: Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y demás carteras económicas y sociales, Banco Central, Oficina Central de Planificación, etc., el proceso de planificación anual normativo y operativo se basa en el marco macroeconómico y se realiza principalmente con criterio operacional y con análisis microeconómico administrativa- mente en el nivel intermedio y de base de la Administración, Ministerios, entidades autónomas, empresas públicas, direcciones generales, departamentos, secciones, etc.

8. En el alto nivel el proceso de planificación anual ya sea orientadora u operativa, ayuda a definir estrategias y objetivos finales de carácter global y sectorial mientras en el nivel medio y de base trata de definir tácticas y objetivos intermedios (vinculados a los objetivos finales) de carácter sectorial, regional, identificando programas, operaciones y proyectos concretos. En esta fase operativa, se vincula también con el proceso presupuestario, a través del cual se asignan concretamente los recursos. Existe una estrecha relación entre el proceso de planificación anual y el presupuestario. El plan anual influye en la estructura y orientación del presupuesto-programa. Así, los planes sectoriales dan la base para elaborar el programa presupuestario dentro de cada sector; por ejemplo, el plan agropecuario diseñado y el programa de medidas y decisiones normativas y operativas que se adopte, han de ser los que orientan las prioridades de cada uno de los programas presupuestarios, tanto substantivos (desarrollo de la ganadería, de la agricultura, etc.), como de apoyo (investigación agropecuaria, extensión, asistencia técnica, fertilizantes, etc.). El presupuesto-programa expresa, así, el plan anual para el sector público. Un programa o proyecto es un medio para ejecutar el plan anual.

9. En cualquier nivel de que se trate, el plan anual es expresión de una estrategia y una táctica de desarrollo, de una intención definida, y procura lograr un resultado definible y en lo posible cuantificable. En forma simplificada se podría describir estos aspectos así:



10. El funcionamiento del plan anual supone la acción de una gran variedad de "entes sociales" o sujetos de la actividad económica. Hay un sujeto activo, el organismo que toma la decisión o administra, y un sujeto pasivo (el que sufre el impacto de la decisión). Entre un sujeto activo A y un sujeto pasivo B hay una relación: el objeto, con el cual se aplica el impacto determinado por la cuantía del instrumento. Por ejemplo, en el caso de la aplicación de un impuesto, el sujeto activo es el estado, representado en la acción tributaria concreta por la Dirección de Impuestos del Ministerio de Hacienda, y el sujeto pasivo el contribuyente que tiene que soportar el impacto de pagar una obligación; el objeto es el monto del impuesto, fijado a través del instrumento tributación.

## 2. El proceso de planificación orientadora anual

11. El proceso de planificación anual reviste características administrativas diferentes según si se trata de la formulación de planes indicativos o de planes operativos anuales. Con respecto a las fases que integran un proceso de planificación indicativa, cabe señalar que ellas se pueden clasificar así: fase de formulación, fase de discusión y aprobación, fase de ejecución y fase de control y evaluación de los resultados.

### a) La fase de formulación

12. Esta etapa se inicia con el análisis de las tendencias del proceso económico y social, señalando los obstáculos básicos que se oponen al desarrollo, etc. Se trata de elaborar un diagnóstico que cualitativa y cuantitativamente permita interpretar lo que viene ocurriendo, especificando como actúan los mecanismos del sistema económico. Habrá que definir, por ejemplo, cómo marcha el mecanismo de acumulación, cómo se canalizan las inversiones, cómo opera el aparato inversor, cómo funciona el mecanismo del mercado y de los precios, qué sucede en el sector externo, cómo operan los mecanismos monetarios y fiscales, etc.



13. El diagnóstico habrá de acompañarse de un pronóstico, es decir de una imagen de lo que ocurrirá en el futuro si las tendencias vigentes subsisten y si los mecanismos económicos siguen funcionando en la dirección corriente. Por ejemplo, si se ha constatado una tendencia hacia una distribución cada vez más regresiva del ingreso nacional, habrá que indicar que esta orientación, de agravarse, en un futuro previsible puede dañar la magnitud de los mercados internos, inducir a una deformación de la estructura productiva debido a la demanda que los sectores pudientes hacen de productos refinados o de su propensión a importar con lo que pueden dañar además la situación del balance de pagos; por otra parte, la restricción de la demanda de las mayorías puede inducir a la falta de incentivos para la producción de bienes industriales de consumo popular.

14. Fijados los lineamientos del diagnóstico y de un pronóstico preliminar, procederá entrar a fijar objetivos finales tendientes a modificar el funcionamiento del sistema económico. Se trata, en suma, de señalar los objetivos estratégicos, en el marco de la estrategia global postulada para el largo y mediano plazo, a fin de establecer la intención con que se actuará. Fijados los objetivos, como ser aumento de la tasa de ahorro, disminución de la tasa de salarios, disminución de los márgenes de utilidad, etc., procede hacer un examen de los instrumentos por utilizar; tasas de interés bancario, encajes, tasas de tributación, fijación de líneas de crédito, establecimiento de controles de cambios, etc. Es necesario evaluar las posibilidades de cada instrumento y su capacidad para cooperar en el logro del resultado final postulado: estabilidad de los precios, mayor tasa de crecimiento, mejor distribución del ingreso, etc.

b) La fase de discusión y aprobación

15. Una vez formulados los planteamientos básicos de la política económica y del plan anual y realizadas las pruebas de coherencia, es preciso, en un método de aproximaciones sucesivas, ir discutiendo el programa con los representantes del poder político. Es evidente que muchos aspectos habrán de ser definidos por el propio jefe de estado y los Ministros de ramos económicos y sociales.

16. Pero también es necesario hacer una evaluación técnica, para ello habrá que consultar con Ministros, responsables de la Banca Central y principales organismos de la política económica. Incluso hay toda una prueba de coherencia del programa con los convenios y compromisos internacionales que haya asumido el gobierno. En la fase descrita el proceso de discusión y aprobación se realiza dentro de los mecanismos del poder ejecutivo.

17. Sin embargo, también suele concurrir el parlamento en decisiones básicas de política económica. En muchos países, la política tributaria, de salarios, de inversiones públicas, etc., se fijan por medio de leyes que deben ser despachadas por el Congreso.

18. También ha de hacerse todo un proceso de discusión y negociación con los grupos de presión. No se puede creer que todos los grupos económicos vayan a coincidir en un programa de política económica y en un plan anual; éste por lo general impone sacrificios a ciertos grupos y otorga beneficios a otros. Los márgenes en que ello se produzca depende de la fuerza de cada grupo y de su capacidad de negociación. Se requiere así una etapa de discusión y negociaciones entre los diversos entes sociales: organismos públicos, asociaciones empresariales y laborales, etc.

19. A veces es prolongado el tiempo que se emplea en la discusión y aprobación del programa global de política económica y el plan anual y suele estar sujeto a todos los vaivenes del mecanismo político.

c) La fase de ejecución

20. La ejecución del plan anual global se realiza usando instrumentos directos e indirectos. En esta etapa, se produce la acción de los instrumentos manejados por los entes sujetos activos sobre los entes sujetos pasivos. Su propósito es producir en la realidad los impactos previstos y modificar la conducta que realizan. Es decir, en esta etapa lo que predomina es la acción para generar los cambios de rumbos del funcionamiento del sistema económico. Por ejemplo, si se postula un aumento de la tasa de ahorro, se procura por la vía

/de instrumentos

de instrumentos como la fijación de tasas de interés, impuestos, crédito, etc., alcanzar el volumen de ahorro previsto. Si se plantea un aumento de las exportaciones se aplicarán instrumentos para estimular las actividades exportadoras, sea mediante tipos de cambio, incentivos fiscales, crédito, inversiones directas, etc.

21. La ejecución ha de lograrse con la movilización de los agentes generales ejecutores, como las oficinas del Ministerio de Hacienda, el Banco Central, los Ministerios de Economía, etc. En todo el proceso de ejecución habrá de realizarse un continuo examen de las reacciones y repercusiones que produce la aplicación de los instrumentos a fin de introducir las rectificaciones aconsejables. El impacto de una medida provoca la acción de mecanismos de resistencia por parte del sujeto pasivo; así por ejemplo, un contribuyente afectado por un nuevo impuesto puede procurar hacer la traslación de su tributo hacia los consumidores y evadir el pago de la carga impositiva; un empresario puede no respetar los precios de venta fijados; un importador puede resistirse a la devaluación de la moneda, etc. Para enfrentar los mecanismos de resistencia, se puede recurrir a medidas complementarias como penalidades fuertes, incentivos para los que acaten las medidas, uso de métodos de represión, etc.

d) Fase de control y evaluación de los resultados

22. La aplicación de los instrumentos de política económica habrá de producir en diverso grado una modificación de la situación existente. Será preciso, entonces, entrar en una fase de medición de los resultados a fin de obtener una idea clara del sentido y profundidad del cambio introducido. En lo posible, habrá que seleccionar un juego de indicadores económicos que permita conocer lo que viene ocurriendo en el sistema económico en su conjunto. Estos indicadores deben mostrar principalmente el crecimiento del producto bruto, el nivel de las inversiones, el aumento de los gastos públicos, aumento de la oferta monetaria, las recaudaciones fiscales, el monto de los déficit fiscales,

el volumen de exportaciones e importaciones, los salarios pagados, etc. Todos estos indicadores permiten hacer el control global de la ejecución de la política económica y del plan anual.

23. El examen juicioso de los indicadores económicos ha de posibilitar el diseño de una imagen de la situación económica alcanzada después de la aplicación del proceso global de planificación anual. Hará posible la comparación con la situación existente a la hora de iniciarse el proceso. La comparación del nivel de actividad económica, de empleo, de inversión, etc., entre estos dos períodos y la referencia de los resultados alcanzados a los objetivos especificados, harán posible la evaluación de la ejecución de la política económica, dando juicios para introducir modificaciones en las orientaciones seguidas y para la evaluación de los criterios para iniciar los procesos de planificación anual siguientes, iniciándose así un nuevo ciclo.

24. El examen anterior ha mostrado las distintas etapas de un proceso de planificación indicativa anual. El cuadro adjunto refiere las fases al marco institucional que ha de participar en el proceso, indicando por separado la responsabilidad que corresponde al poder ejecutivo y sus dependencias y al poder legislativo.

Cuadro 1

ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION ANUAL INDICATIVA GLOBAL Y  
 DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN

Entidades Etapas	Poder Ejecutivo					Poder Legis- lativo
	Presi- dencia	Oficina de Pla- nifica- ción	Minis- terio de Hacienda	Minis- terio Economía Social	Banco Central	
<b>1. <u>Formulación</u></b>						
1.1 Diagnóstico global y pronóstico		X	Y	Y	Y	
1.2 Fijación de objetivos globales	X	X	Y	Y	Y	
1.3 Análisis de los instrumentos	X	X	X	X	X	
1.4 Estudio de las resultantes	X	X	X	X	X	
<b>2. <u>Discusión y aprobación</u></b>	X	X	X	X	X	X
2.1 Análisis de factibilidad	X	X	X	X	X	X
2.2 Aprobación del programa de política económica	X		X	X	X	X
<b>3. <u>Implementación</u></b>						
3.1 Acción de los instrumentos	X		X	X	X	
3.2 Acción de los agentes ejecutores	X		X	X	X	
3.3 Análisis de reacciones y repercusiones	X	X	X	X	X	X
3.4 Adopción de medidas complementarias	X		X	X	X	
3.5 Medición de resultantes		X	X	X	X	
<b>4. <u>Control y evaluación</u></b>						
4.1 Análisis de indicadores	X	X	X	X	X	X
4.2 Evaluación de resultados	X	X	X	X	X	X

X = participación directa; Y = cooperación.

### 3. El proceso de planificación operativa anual

25. La planificación operativa tiene su punto de partida en el marco macroeconómico planteado por la planificación indicativa. Pero, a diferencia de ésta, determina claramente programas y proyectos, las unidades responsables para llevarlas a cabo, y los instrumentos detallados de políticas económicas a utilizar. El proceso de planificación anual operativa comprende, también, diversas etapas y su ejecución está a cargo de entidades gubernamentales específicas de nivel intermedio y de base.

#### a) La formulación de la planificación anual operativa

26. La planificación anual operativa, una vez definido el marco global y sectorial ha de estudiar en detalle los aspectos integrantes de los problemas y los instrumentos que emplear. Por ejemplo, si se establece que en parte el atraso agrícola deriva de la falta de interés de los agricultores por introducir nuevas tecnologías, y se han postulado políticas concretas especificando los instrumentos estratégicos que se van a utilizar, procede fijar las medidas operativas necesarias para poner en acción los instrumentos. Para ello es preciso adoptar políticas normativas y decisiones operacionales.

27. Una vez fijados los objetivos por alcanzar frente a un problema se debe fijar un proceso por seguir en el que se van a relacionar entre sí los instrumentos directos e indirectos, fijándoles una dimensión en el tiempo y una secuencia de aplicación, que permita alcanzar el resultado propuesto en el menor tiempo posible, con el mínimo costo y máxima eficacia.

28. Se debe examinar la utilidad de los instrumentos con referencia al papel que deben desempeñar en el proceso y la factibilidad de su uso. En el caso señalado, si se quiere estimular a los agricultores a introducir innovaciones tecnológicas, habrá que examinar la aplicación de instrumentos como impuestos, créditos, programas de asistencia técnica, subsidios para fertilizantes, servicios mecanizados, precios, fijación de salarios mínimos, etc.

29. Una vez definidos los instrumentos es necesario estudiar las fases de la operación a realizar. Para modificar el curso de una actividad económica, por la vía de instrumentos de política económica, es necesario especificar el orden en que deben producirse las actividades, de acuerdo con los requisitos de los propósitos a alcanzar y las condiciones en que actúan los entes ejecutores. Para fijar este orden se puede diseñar una tabla de secuencias, que ha de contener la descripción de las actividades a realizar.

30. Naturalmente, la función de la política económica operativa es la de coordinar los efectos de la aplicación de cada uno de los instrumentos de modo que lo que se dé en forma de créditos no se quite en forma de impuestos. Otro aspecto que cabe señalar es la integridad en el uso de los recursos: a veces procede operar sobre todas las fases de un proceso productivo de una u otra manera. Ello ocurre, en especial, en países atrasados donde el agricultor debe ser instado a mejorar los procesos productivos con una combinación de efectos de castigo, premio y estímulo.

31. No todos los instrumentos de planificación anual operativa son de igual importancia: hay instrumentos críticos de cuya aplicación depende en general la suerte de un proyecto o actividad, por ejemplo, en el caso propuesto lo puede ser el impuesto, el crédito, la asistencia técnica o el poder comprador del gobierno. Por cierto que en cada situación concreta habrá que estudiar los instrumentos críticos.

32. En seguida, luego de estudiar las fases de las operaciones a realizar y el tipo de instrumento a aplicar, procede precisar el tipo de agente que utilizará cada instrumento; por ejemplo, el servicio de equipos mecanizados del Ministerio de Agricultura, la Dirección de Extensión Agropecuaria; la Empresa de Comercio Agrícola; el Banco Agrícola; la Dirección de Impuestos; el Ministerio de Obras Públicas, etc.

33. A esta altura, ya es posible cuantificar aproximadamente el impacto fiscal del impuesto, el valor de los créditos, el monto de la asistencia técnica, el volumen de semillas seleccionadas para entrega, la cantidad de producto para almacenar, etc. El juego de todos estos factores permitirá apreciar el impacto previsible de la aplicación de los instrumentos y con ello hacer posible las reacciones que experimentará el sujeto pasivo.

34. Del balance de la situación, se producirá un efecto positivo o negativo en el agricultor con lo que se decidirá a realizar el proyecto o actividad. En este sentido, un indicador podrá ser la experiencia histórica y si en el pasado el factor precio, por ejemplo, ha sido un factor de estrangulamiento procederá a estudiar cambios en este aspecto. Pero la modificación de cualquier instrumento puede generar repercusiones en una variedad de otros problemas. Por ejemplo, si el precio fuera reajustado en forma muy remunerativa, probablemente los agricultores decidirían concentrar el uso de la tierra en el producto favorecido, sustituyendo producciones dentro de la finca, con grave perjuicio para otras producciones menos estimuladas.

35. Por ello, la política operativa debe precisar lo mejor posible el tipo de resultante que desea alcanzar, procurando evitar que una micropolítica afecte a otra y con ello los propósitos de la macropolítica.

b) La discusión y aprobación de la planificación operativa

36. Los detalles de la discusión y aprobación de la planificación operativa, una vez aprobado el marco macroeconómico al nivel más alto, se dejan a los Ministerios y entidades descentralizadas. Son las direcciones generales, los departamentos y secciones los que han de discutir y decidir acerca de la forma de aplicar los instrumentos. Ellos deben estudiar la factibilidad del uso de los instrumentos y subinstrumentos.

37. Cada entidad responsable habrá, pues, de aprobar un calendario para la aplicación de un instrumento en el tiempo oportuno.

c) Ejecución de los planes operativos

38. Esta fase consiste en la detallada ejecución de las decisiones y operaciones adoptadas por la micropolítica. En cierto sentido, en esta fase, la planificación operativa se confunde con la administración. En el éxito de ella influyen marcadamente la capacidad directiva y administrativa de cada uno de los entes sociales.

39. De la administración dependerá el cumplimiento oportuno de las medidas y operaciones diseñadas. La acción concreta en el terreno de los agentes ejecutivos de la micropolítica habrá de decidir la suerte de todo el proceso de planificación operativa.



40. El poder administrativo habrá de ir asignando sus recursos y actuando paso a paso, y luego deberá analizar las acciones, reacciones y repercusiones del proceso, transmitiéndolos a los niveles superiores, a fin de adoptar, cuando proceda, medidas complementarias. Con todas estas informaciones habrá de medirse y cuantificarse los resultados para hacer con ellos la evaluación correspondiente, refiriéndolos al marco macroeconómico establecido. De acuerdo a lo que se ha descrito, el proceso de planificación operativa comprende en primer lugar, el establecimiento de un marco global, para lo cual intervienen los mismos organismos señalados en el cuadro 1. En segundo lugar se requiere la acción de las distintas unidades administrativas en el establecimiento detallado de programas, proyectos e instrumentos.

El cuadro 2 señala los distintos organismos que participan en la fase operativa propiamente tal.

4. El medio en que se desarrolla el proceso de planificación anual indicativa u operativa

41. El proceso de planificación anual se realiza estrechamente vinculado con los procesos de planificación de largo y mediano plazo, por una parte y, por la otra, con el proceso presupuestario gubernamental. Influyen sobre él una gran variedad de factores que determinan en buena medida sus posibilidades. Entre estos cabe mencionar las fuerzas que provienen de la estructura política, económica, social y cultural que prevalezca en un país. Las relaciones entre estas estructuras y su vinculación con la administración pública son las que condicionan la forma como opera el proceso de planificación anual en el país en un momento determinado.

Cuadro 2

FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION ANUAL OPERATIVA PROPIAMENTE TAL  
Y DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN

	Ministerios				Organismos descentralizados			
	Ministerio	Oficina Planificación	Dirección General	Secciones	Fomento	Bancos	Empresas	Control
<b>1. Formulación de programas y micropolíticas</b>								
1.1 Diagnóstico y pronóstico de la situación		X	X		X			
1.2 Fijación de microobjetivos	X		X	X	X	X	X	X
1.3 Análisis de instrumentos	X	X	X	X	X	X	X	X
1.4 Diseño de operación instrumental			X	X	X	X	X	X
1.5 Estudio fases operación			X	X	X	X	X	X
1.6 Decisión agente instrumental	X	X	X		X	X	X	X
1.7 Estudio impacto sujeto pasivo		X	X		X	X	X	X
1.8 Análisis de posibles reacciones	X	X	X		X	X	X	X
1.9 Análisis de posibles repercusiones	X	X	X		X	X	X	X
1.10 Definición de resultados	X	X	X		X	X	X	X
<b>2. Discusión y aprobación</b>								
2.1 Análisis de factibilidad	X	X	X		X	X	X	X
2.2 Aprobación	X		X		X	X	X	X
<b>3. Ejecución</b>								
3.1 Operaciones instrumentales			X	X	X	X	X	X
3.2 Acción agentes instrumentales			X	X	X	X	X	X
3.3 Control de reacciones	X	X	X	X	X	X	X	X
3.4 Medidas complementarias	X	X	X	X	X	X	X	X
3.5 Medición de resultados			X	X	X	X	X	X
<b>4. Control y evaluación</b>	X	X	X		X	X	X	X

42. Aparte estas condicionantes de carácter permanente, hay otras de carácter circunstancial. Entre ellas cabe señalar una serie de fenómenos de tipo coyuntural, como son crisis en el comercio exterior, variaciones en las relaciones internacionales, guerras, revoluciones. Existen también condiciones que derivan de factores físicos como sequías, catástrofes, inundaciones, terremotos, etc. También hay factores sociales como son cambios en el poder de los grupos sociales, crecimiento de la influencia sindical, huelgas, paros, boicot, presión social, etc.

43. Todos estos factores pueden hacer variar el comportamiento de un proceso de planificación indicativa global o de planificación operativa. La complejidad del funcionamiento de las estructuras mencionadas y la concurrencia de factores de coyuntura, de carácter circunstancial, impiden garantizar el funcionamiento normal y son grandes obstáculos del proceso de planificación de largo y mediano plazo.

### III. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA PREPARACION DE PLANES ANUALES

44. Conviene referirse ahora a los procedimientos, métodos, organización y estructuras que es preciso crear en el gobierno para hacer posible el proceso de planificación anual.<sup>5/</sup>

#### 1. Calendario de preparación del plan anual

45. La primera etapa del proceso de la planificación anual es la preparación de un plan anual orientador. Con varios meses de anticipación al período de ejecución del plan (tal vez mayo del año cero) debería tenerse una visión de las posibilidades de cumplir las metas establecidas para ese período en el plan de mediano plazo. Como se sabe, el plan anual orientador procura, entre otras cosas, determinar aproximadamente la participación de las unidades económicas en el cumplimiento del plan.

---

<sup>5/</sup> El estudio de los aspectos relacionados con la ejecución y control de planes es materia del documento presentado a este Seminario intitulado Control de planes operativos, programas y proyectos, ST/ECLA/Conf.30/L.4, 29 de noviembre de 1967.

Para el efecto, es conveniente contar con un presupuesto económico orientador al nivel global y sectorial que contenga informaciones del ingreso y producto nacional, del consumo, de la inversión, de la participación del gobierno, del sector externo, etc. Datos sectoriales deberán prepararse para sectores estratégicos económicos y sociales; agricultura, industria, transportes, vivienda, etc. Sería conveniente que los antecedentes anteriores se complementaran con proyecciones de la acción del sector público especialmente en lo que respecta a los niveles de ingresos y gastos públicos en el presupuesto-programa. Esto es de gran importancia pues en el hecho el plan anual orientador constituye el marco general para la formulación del presupuesto del sector público. Los instrumentos anteriores han de completarse con orientaciones monetario-financieras y de comercio exterior. Por cierto, el plan anual orientador habrá de contener opciones de acción para permitir la decisión política en el corto plazo.

En esta etapa se utilizan varios de los instrumentos de la planificación indicativa. Incluso en los inicios de un proceso de planificación operativa el plan anual orientador se basa en un plan indicativo.

46. Una vez definida la opción más adecuada se estaría en condiciones de preparar el plan anual operativo. Es conveniente que entre mayo y septiembre del año cero se formule el plan operativo anual que regirá para el año uno. El plan podría comenzar con la fijación del marco dentro del cual han de moverse coordinadamente las unidades económicas, tomando como base el presupuesto económico al nivel global y sectorial, elaborado con la metodología de la contabilidad social la que facilita la armonización de las acciones de las diferentes unidades económicas. En el presupuesto económico nacional deberán presentarse los cortes necesarios para indicar los papeles que corresponderán a los sectores público y privado. Para el sector público el instrumento operativo es el presupuesto-programa del sector gobierno general y el presupuesto de las empresas estatales. Estos presupuestos habrán de presentarse en forma sectorializada para facilitar la integración en los planes anuales. Además las estructuras programáticas deberán seguir los esquemas establecidos en los planes de mediano plazo para facilitar la coordinación entre ambos instrumentos y la comparación con las realidades anuales concretas.

47. El cuadro 3 presenta esquemáticamente el calendario de preparación del presupuesto económico y de los presupuestos parciales. Los presupuestos parciales son de diversas clases (véase el cuadro 4). Como se dijo, el presupuesto del gobierno general, que incluye además presupuestos de caja para orientar el manejo de la política financiera estacional y programas de ejecución de proyectos públicos estratégicos, es la herramienta de gestión en este ámbito del sector público y es respaldado por el presupuesto de las empresas públicas. Por su parte, el presupuesto monetario constituye una parte dentro del plan anual y debe incluir las directivas y metas concretas de la política monetaria. Dada la relación con la política financiera deberá contarse también con las metas financieras desagregadas por sectores y por entes.<sup>6/</sup> El presupuesto de comercio exterior es otro componente básico del plan operativo.

48. Otra parte importante del plan anual la constituye el conjunto de decisiones que es necesario tomar para hacer cumplir el plan. Ellas tienen que ver fundamentalmente con la política económica y social de corto plazo o política operativa como ser: medidas tributarias; incentivos y desincentivos; reglamentos aduaneros; fijación de precios y salarios; autorización para instalación de industrias; para importaciones y exportaciones, etc. Otro elemento del plan anual son los proyectos estratégicos para el sector privado y que en realidad representan motivaciones directas a este sector para que asuma la responsabilidad en empresas de producción o comercialización de bienes y servicios.

49. Finalmente el plan anual ha de contener Balances Proyectados de Recursos Humanos y Materiales con identificación de los Sectores Públicos y Privados; herramientas necesarias para conocer por una parte el nivel y composición del empleo de recursos humanos y por otra la utilización de bienes y equipos necesarios en la implantación del plan.

---

<sup>6/</sup> Véase, Algunas consideraciones sobre la programación monetaria-financiera de corto plazo, ILPES, septiembre de 1967.

Cuadro 3 <sup>a/</sup>

## CALENDARIO DE PREPARACION DEL PRESUPUESTO ECONOMICO NACIONAL Y LOS PRESUPUESTOS PARCIALES

	FECHAS	ELEMENTOS COMPONENTES DEL PLAN ANUAL	FUNCION
Nivel global y sectorial	Mayo Año 0	PLAN ANUAL ORIENTADOR Año 1	Servir de marco general para la formulación del Presupuesto Fiscal y conocimiento de las posibilidades de cumplir el Plan de mediano plazo
Nivel global y sectorial	Septiembre	PLAN ANUAL OPERATIVO Año 1	Instrumentar y definir la acción de formas más precisas para el año siguiente Proveer la armonía de las acciones
		A. <u>PRESUPUESTOS</u> - Presupuesto Económico al nivel global desagregado al nivel de varios sectores (uso de diversos tipos de encuestas al sector privado) - Presupuesto del Gobierno General (excluidas empresas públicas) (por programas sectoriales) - Presupuesto monetario - Presupuesto de Comercio Exterior - Presupuesto Empresas Estatales - Presupuesto Nacional de Inversiones B. <u>DECISIONES SOBRE ACTUACION DE LAS UNIDADES ECONOMICAS</u>	Servir de guía para la acción de las instituciones responsables Condicionar la acción de los sectores público y privado por acciones directas e indirectas
Sector Privado		C. <u>PROGRAMA DE POLITICA ECONOMICA Y PROYECTOS ESTRATEGICOS PARA EL SECTOR PRIVADO</u>	Encargar al Sector Privado en Inversiones Estratégicas
Nivel de recursos		D. <u>BALANCES PROYECTADOS DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES</u> (Con identificación de los Sectores Público y Privado)	Determinar los recursos a utilizar en el cumplimiento del Plan Operativo
Programas de ejecución del año	Noviembre Año 0	PROGRAMAS DE EJECUCION DE PROYECTOS PUBLICOS ESTRATEGICOS (concepto más amplio que el de proyectos de inversión) PRESUPUESTOS DE CAJA MENSUALES DEL SECTOR PUBLICO	Detallar los calendarios para las acciones básicas presupuestadas del sector público Orientar el manejo de la política financiera estacional
	Mayo Año 1	PLAN OPERATIVO ANUAL REVISADO Año 1 PLAN OPERATIVO ORIENTADOR Año 2	Precisar con mejor conocimiento el plan operativo Año 1 y entregar las orientaciones para el siguiente

a/ Este cuadro está basado en el que figura en la publicación del Seminario de Planes Anuales Operativos realizado por ILPES.

Cuadro 4

PLAN ANUAL

Presupuesto Económico al Nivel Global	[Hatched Area]											
	S <sub>1</sub>			S <sub>2</sub>			S <sub>3</sub>			S <sub>4</sub>		
Presupuesto Económico Sectorializado y regionalizado sólo para el Sector Público	R <sub>1</sub>	R <sub>2</sub>	R <sub>3</sub>	R	R	R	R	R	R	R	R	R
	[Empty Cells]											
	[Hatched Area]											
	[Empty Cells]											

Sector Público

Presupuesto Sector Privado

Presupuesto Comercio Exterior [Empty Box]

Presupuesto Monetario [Empty Box]

S = Sector  
 R = Región

50. Es recomendable que los instrumentos a que se ha hecho referencia estén elaborados en el mes de septiembre del año cero, con excepción de los programas de ejecución de los proyectos públicos y los presupuestos de caja que se preparan en noviembre del mismo año.

51. En mayo del año siguiente (año uno) y ya en la ejecución del plan anual del año uno, procederá revisarlo y comenzar otro ciclo preparando un plan orientador para el año dos.

## 2. Organización para la planificación anual

52. La organización para la planificación anual no sustituye a las estructuras puestas en práctica en muchos países para los procesos de planificación y presupuesto. Por el contrario, las armoniza y las refuerza, facilitándoles un mejor trabajo dentro de un todo orgánico y coherente. En muchos casos no constituye una novedad, por cuanto gran parte de sus instrumentos y decisiones ya existen. Es el caso por ejemplo, de cuentas nacionales, presupuestos monetarios, presupuestos de divisas, etc. Pero en muchas situaciones estos instrumentos funcionan aislados y por ende no están coordinados. Por ello no compatibilizan las acciones a realizar. Este es uno de los méritos de la planificación anual ya que mediante ella se procura lograr una acción armónica y coherente de las unidades económicas en función de la ejecución de los planes.

53. Pero la planificación anual requiere de modificaciones en la administración y en sus procedimientos. Para ello se debe partir estableciendo un equipo responsable de plan anual. Este grupo debe orientar la actividad de planificación anual en los organismos que participan, facilitar la participación del sector privado y generar el reordenamiento de determinadas rutinas y provocar el establecimiento de nuevos canales de decisión, información y control dentro del proceso general de planificación.

54. Para el funcionamiento de los sistemas de planificación en América Latina se han establecido organismos centrales, sectoriales, institucionales y regionales de planificación. Los organismos centrales han consistido en la mayoría de los casos en Consejos Nacionales de Planificación y en Oficinas Centrales de Planificación y generalmente se han ubicado en



el más alto nivel institucional, como dependencias de la Presidencia de la República. Estos organismos han asumido principalmente la responsabilidad de la planificación de largo y mediano plazo. Como excepción, en algunos países (Uruguay, Panamá y Costa Rica por ejemplo) se ha incorporado la planificación de corto plazo: planes anuales y presupuestos.

55. Los organismos sectoriales (oficinas de planificación del sector agropecuario, del sector industrial, etc.) se han ubicado en la mayoría de los casos como dependencias directas de los ministerios que tienen la responsabilidad sectorial y han sido sus funciones las de asesorar en la formulación, discusión, ejecución, control y evaluación de los planes sectoriales de desarrollo.

56. Por último, las Oficinas Regionales de Planificación se han concebido para encargarse del proceso de planificación regional. El desarrollo de estas oficinas en la región se ha ido haciendo urgente por la necesidad de incorporar nuevas áreas y comunidades al desarrollo y de efectuar la regionalización de los planes. En algunos casos estas oficinas dependen directamente del organismo central de planificación, en otros se han formado como integrantes de corporaciones regionales de desarrollo (caso de SUDENE en Brasil y CORPORANDES en Venezuela).

57. En lo que respecta a la organización para el sistema presupuestal, es común que en América Latina, las Oficinas Centrales de Presupuesto estén ubicadas como dependencias de los Ministerios de Hacienda o Finanzas, sin embargo existen casos en que son integrantes de las Oficinas Centrales de Planificación, (Uruguay, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Brasil y Ecuador durante algunos años). En cuanto a oficinas sectoriales e institucionales de presupuesto, ellas están ubicadas ya sea como dependencias directas de los ministerios o bien incluidas en departamentos administrativos. En algunos casos forman parte de las Oficinas Sectoriales de Planificación (Chile por ejemplo en las Oficinas de Planificación Agrícola y de Vivienda).

58. En algunos países los organismos de planificación y presupuesto mencionados, han participado con cierta preponderancia en el proceso de planificación anual. Pero en muchos casos, no ha existido la comunicación necesaria para lograr políticas coherentes de corto plazo. Esto se debe

/entre otros

entre otros aspectos al hecho de que han sido escasas las vinculaciones con los bancos centrales, bancos de financiamiento, corporaciones de fomento, ministerios de economía y demás entidades de este carácter.

59. Si bien en algunos casos las Oficinas Centrales de Presupuesto han tenido influencias en la formulación de la política presupuestaria de corto plazo, no han logrado armonizar el instrumento presupuestario con presupuestos monetarios o con presupuestos de divisas, sin lograrse una coherencia en la acción. En lo que respecta a la política monetaria, han sido los bancos centrales los que han asumido la responsabilidad de formularla y ejecutarla y en muchos casos no ha existido una adecuada coordinación con las políticas de producción, financieras, presupuestarias, de precios, salarios y otras. Los bancos centrales han participado además en el comercio exterior aun cuando pueden haber existido organismos especiales para esta actividad económica.

60. La coordinación de las políticas monetarias, financieras y de comercio exterior se ha debido en ciertos países al hecho de que circunstancialmente un Ministro de Hacienda ha asumido estas responsabilidades.<sup>7/</sup> En cuanto a la fijación y control de los precios como otra variable de gran importancia en el corto plazo, han sido los Ministerios de Economía los que han actuado en este campo. Las políticas de salarios han estado a cargo de los Ministerios del Trabajo aun cuando pueda haber existido participación de los Ministerios de Hacienda y Economía. Las políticas tributarias han estado fijadas comúnmente en América Latina por los Ministros de Hacienda. Las políticas de producción, de ocupación, como las demás políticas sectoriales son de responsabilidad de otra serie de organismos especializados.

61. En resumen, se puede señalar que numerosos organismos participan en la política de corto plazo, pero en muchos casos éstos no están lo suficientemente coordinados para que las acciones que desarrollan formen un todo coherente y estén enmarcadas dentro de una política de desarrollo de mediano y largo plazo. De aquí la necesidad de coordinar institucionalmente la acción en el corto plazo, esto es, adecuar los sistemas y establecer los mecanismos para el proceso de planificación anual.

---

<sup>7/</sup> Desempeñando simultáneamente la presidencia del Banco Central, el Ministerio de Economía, etc.

62. En primer lugar, a nivel central cabría reajustar la organización de planificación a fin de darle el liderato de la planificación anual. Al efecto, podría establecerse un equipo en el que podrían participar funcionarios cuya actividad guarde relación con la planificación de corto plazo.

63. Este grupo o comité de planificación anual, podría estar formado por representantes del Banco Central, del organismo de Comercio Exterior, de la Oficina Central de Planificación (institución encargada de las Cuentas Nacionales), de la Oficina Central de Presupuesto, de los organismos encargados de precios, salarios, producción y en fin, de todos aquellos funcionarios que participen en la acción de corto plazo.

64. En cuanto a la dependencia administrativa y a la dirección de este comité, ello estará condicionado por la estructura de cada país y de la ubicación de los polos o centros de decisión. Si, por ejemplo, los planes anuales son de responsabilidad de las Oficinas de Planificación y ella está ubicada en un centro de decisión de alto nivel, un "Comité de Planes Anuales" podría actuar como organismo y asesor del Consejo de Planificación (generalmente éste está dirigido por el Presidente de la República). Por otro lado, si la responsabilidad de la política de corto plazo está en el Ministerio de Hacienda, este Comité podría asesorar al Ministro de Hacienda y estar encabezado por él. No hay, pues, una fórmula única recomendable para todas las situaciones.

65. El Comité de Planes Anuales ha de contar con un equipo muy reducido de especialistas en cada uno de los campos del corto plazo: moneda, financiamiento, comercio exterior, precios, ocupación, etc. Estos especialistas no remplazarían, por cierto, a las unidades permanentes de acción operativa, sino que más bien actuarían para coordinarlas y armonizarlas; tendrían contactos permanentes con los ministerios y los organismos que participan en la política de corto plazo.

66. Es necesario, también, destacar la importancia de que el sector privado sea consultado por el Comité de Planes Anuales. Al efecto se podría formar un grupo consultivo para el sector privado. Esta fórmula permitirá evitar que, si no está integrado el sector privado en la formulación, ejecución, control y evaluación de los planes anuales, se frustre cualquier intento de acción armónica de la economía en el corto plazo.

67. En cuanto a la organización sectorial, regional e institucional para los planes anuales habrían de establecerse canales adecuados de información con el nivel operativo central y crear las funciones y dotar el personal que se requiera para la integración de todos aquellos que deben participar en el proceso.

### 3. Funcionamiento del Comité de Planes Anuales

68. Como se ha señalado, la herramienta básica de la planificación anual es el Plan Anual Orientador. Este ha de ser preparado por el Comité de Planes Anuales, basándose en los antecedentes de las instituciones y organismos que tienen relación directa con la acción en el corto plazo. En teoría, sería aconsejable que en este plan participaran:

- a) Las oficinas encargadas de las Cuentas Nacionales y de la estadística nacional;
- b) Las oficinas centrales de planificación;
- c) La oficina del presupuesto;
- d) El Banco Central;
- e) Los bancos de financiamiento.

69. Una de las funciones del Comité de Planes Anuales, sería coordinar el trabajo conducente a la preparación del Plan Anual Orientador utilizando los siguientes antecedentes básicos:

- a) Cuentas Nacionales de Producto e Ingreso Nacionales;
- b) Balanza de Pagos;
- c) Cuadro simplificado de fuentes y usos de fondos;
- d) Balances financieros del Sector Público;
- e) Estadísticas Monetarias y de Crédito;
- f) Estadísticas salariales y de ocupación;
- g) Estadísticas sobre recursos humanos.

Los modelos de programación de corto plazo podrían nutrirse con la información anterior y facilitar la determinación de las variables en cuanto a la actuación de las unidades económicas en el corto plazo. En el Plan Anual Orientador se recomienda examinar las diversas alternativas, facilitando la mejor elección a ser realizada por las autoridades de gobierno.

70. Los antecedentes principales que el Comité de Planes Anuales podría presentar para la elección de la alternativa que vaya a servir de base para formular el Plan Anual Operativo son las siguientes:

- a) Variaciones del Producto Geográfico Bruto;
- b) Niveles de precios al consumidor;
- c) Niveles de ocupación y desocupación;
- d) Nivel del endeudamiento con el exterior;
- e) Sueldos y salarios;
- f) Ahorro e inversión público y privado;
- g) Nivel de los ingresos y gastos públicos;
- h) Niveles de producción por sectores;
- i) Inversión por sectores, proyectos fundamentales.

Estos antecedentes sirven para formular las bases para definir la alternativa que las autoridades políticas (Presidente, Consejo de Ministros y Consejo de Planificación, pueden elegir y con esto se comienza la preparación del Plan Anual Operativo propiamente tal.

71. En esta fase le corresponde participar a los organismos de planificación y presupuesto, ya que deben preparar el Proyecto de Presupuesto fiscal para el año uno, que debe ser aprobado antes del 31 de diciembre del año cero. Para la preparación del presupuesto las unidades ejecutoras han de compenetrarse del enfoque operativo y sobre todo de la sectorialización de los programas presupuestarios. En esta fase ha de vigilarse que los programas reflejen verdaderamente los objetivos y metas del sector y que correspondan a las áreas definidas en los planes de mediano y largo plazo. En lo que respecta a la acción del sector privado ésta se formulará con la asesoría de las unidades consultivas existentes en la organización para la planificación. Se usarían con mayor intensidad en esta fase las consultas directas y las encuestas a determinados sectores y ramas.

72. Sería aconsejable que antes del 1º de septiembre del año cero estén en poder del Comité de Planes Anuales, además del Proyecto de Presupuesto económico al nivel global y de las desagregaciones sectoriales, los proyectos de Presupuesto del Sector Público, de Presupuesto Monetario y de Presupuesto del Comercio Exterior. En seguida, las autoridades políticas conocerían, una vez sometidos por el Comité de Planes Anuales

/estos presupuestos

estos presupuestos y discutirían las medidas de política económica que sería necesario tomar. Cabe señalar que en algunos países la aprobación del Plan Anual por parte de las autoridades ejecutivas ha de realizarse antes de septiembre debido a que el Poder Legislativo requieren entre tres y cuatro meses para discutir y aprobar el Presupuesto.

73. La presentación del Presupuesto del sector público al Congreso (generalmente Presupuesto Fiscal para aprobación y presupuestos de las entidades descentralizadas, empresas del Estado y gobierno locales, sólo para conocimiento) y siendo éste una parte del plan anual, sería recomendable acompañarlo de los antecedentes que permitan a las autoridades políticas el conocimiento de toda la política a seguir. Para esto habría de someterse para información las herramientas señaladas en el cuadro 3.

74. En cuanto a las informaciones presupuestarias deberá presentarse un Presupuesto Consolidado del Sector Público, sectorializado, y compatibilizado con los planes de desarrollo. Una vez aprobado el Presupuesto por el Poder Legislativo, como también las leyes que sean necesarias para operar el plan, se deberá revisar las medidas para ejecutar las acciones establecidas. Será conveniente preparar un programa de ejecución presupuestal que contenga las metas y recursos por subperíodos presupuestales (trimestres, cuatrimestres, etc.). Este contendría un presupuesto de caja y un calendario de la realización de los proyectos de inversión. Asimismo, se formularían calendarios para la política monetaria de comercio exterior, de precios, salarios, etc. Estos programas por subperíodos junto con detallar aún más las acciones a realizar y a asignar responsabilidades, se constituye en elemento de control, pues con base en éste, se comparará lo realizado con lo proyectado y se determinarían las responsabilidades.

75. El Comité de Planes Anuales velaría porque los organismos implicados en la política de corto plazo programen la ejecución de sus actividades en la forma prevista antes. En el proceso de ejecución las unidades responsables, en lo que respecta al sector público, han de estar dotadas de los elementos y de las atribuciones necesarias para constituirse en los promotores de la acción anual.

76. Los sistemas de información y medición de los resultados deben funcionar en esta etapa para conocer la ejecución de los planes operativos; la misma maquinaria y procedimientos establecidos en los sistemas de planificación y que están basados en flujos de informaciones desde las unidades ejecutoras a los niveles sectoriales y regionales y de ahí al nivel central, se utiliza en esta etapa. Sin embargo, es necesario crear mecanismos para conocer la acción del sector privado. Sus representantes en los comités consultivos, así como la utilización de contactos directos y de encuestas, podrían proveer la información acerca de la acción desarrollada.

77. El Comité de Planes Anuales recibiría periódicamente informaciones físicas y financieras de la ejecución del presupuesto, informaciones monetarias, de comercio exterior, de producción de precios, etc., e informaría a las autoridades políticas a fin de que realicen la evaluación y revisión de políticas. Durante el segundo trimestre la ejecución del plan operativo podría formularse, si procede, un plan operativo revisado y comenzarse la formulación del plan orientador para el año dos, iniciándose un nuevo ciclo.

#### 4. Los planes anuales y la administración pública

78. Los planes operativos no sólo constituyen instrumentos de planificación anual. Ellos son los verdaderos impulsores para clarificar la organización y funciones de la Administración Estatal y para establecer la participación de las diferentes unidades económicas en el proceso de desarrollo económico. En efecto, los planes operativos se caracterizan por estar asignada la responsabilidad de su cumplimiento a unidades administrativas u organismos plenamente identificados.

79. Es por esta razón que un requisito para que funcione el proceso de planificación anual operativa es el mejoramiento de la organización del sector público. Son de variada índole los problemas que presentan algunas administraciones públicas latinoamericanas en cuanto a su capacidad para cumplir en forma adecuada los objetivos de los planes. Es por esto que en los planes operativos sería recomendable incluir medidas que vayan a perfeccionar la Administración Estatal y que formen parte de un plan consistente de transformación de la Administración para el desarrollo.

80. Los planes operativos pueden ser, entonces, elementos para la restructuración y refuerzo de los organismos operativos, llámense servicios centrales, descentralizados, municipales, empresas estatales, etc., ya que en ellos se pone el énfasis en las realizaciones.

81. Si bien es cierto que la participación del sector privado es más consistente en la preparación de planes de mediano plazo, se requiere para la planificación anual una participación organizada de los representantes de las unidades económicas del sector privado para posibilitar una acción ágil en situaciones coyunturales y la posibilidad de participación en el control y evaluación de los planes de mediano plazo.