



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.15  
22 de enero de 1968

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS  
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

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

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto I a) del temario provisional

MECANISMOS PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE PLANES

Trabajo presentado por el Sr. Jozef Pajestka, Director del Instituto de Planificación, Comisión Nacional de Planificación, Departamento de Política Económica, Universidad de Varsovia

INDICE

	<u>Página</u>
MECANISMOS PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE PLANES.....	1
I. La formulación de planes frente a la ejecución de planes.....	1
II. Mejores procedimientos de planificación para elevar su influencia.....	4
III. Mecanismo de planificación general.....	12

## MECANISMOS PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE PLANES <sup>1/</sup>

### I. La formulación de planes frente a la ejecución de planes

Las naciones en vías de desarrollo que en los últimos años han recurrido a la planificación como medio para alcanzar mejores resultados en el desarrollo económico y social muestran una gran discrepancia entre planes y realizaciones. Parece necesario entonces hacer ahora mayor hincapié en los problemas de la ejecución de planes que en los métodos y técnicas de planificación.

Cabe recordar, sin embargo, que por justificado que esté el dar importancia a la ejecución de planes, el mejoramiento de la eficiencia de la planificación depende en gran medida de los procedimientos de formulación de tales planes.

Los requisitos para una planificación eficiente residen tanto en las medidas para su ejecución, como en los métodos y procedimientos de planificación. Los problemas que plantea la ejecución de planes tienen grandes repercusiones en la formulación de los mismos, y viceversa. Los métodos y procedimientos de planificación, por lo tanto, deben considerarse también desde el punto de vista especial de su efecto en la eficiencia de la planificación.

La ejecución de planes puede concebirse como vinculada a los objetivos (realización de los objetivos), y en este caso el problema reside en adecuar las medidas a los objetivos, lo que abarca dos elementos:

- 1) Concepción de medidas concordantes con los objetivos <sup>2/</sup>, y
- 2) Conformidad de la acción real con la acción prevista.

---

<sup>1/</sup> Este trabajo tiene por objeto exponer algunas observaciones sobre planificación y los mecanismos de planificación, que pueden tener utilidad para elevar la eficiencia de la planificación en algunos países en vías de desarrollo. Estas observaciones y conclusiones se basan mucho en la experiencia en planificación de los países socialistas de Europa oriental, sin pretender describir esa experiencia, sino extraer de ella algunas conclusiones que tal vez tengan significación más amplia.

<sup>2/</sup> Se entiende por medidas concordantes las que son adecuadas para lograr los resultados que se esperan (los objetivos).

muy completos, como los de los países socialistas, parte de las medidas de política aparecen en los planes, en tanto que otra parte importante de ellas se define en la fase de la ejecución.

De las consideraciones anteriores se desprende que el término "ejecución", y aún más el término "ejecución de planes", pueden tener varios significados diferentes. De ellos cabe señalar especialmente:

- 1) La realización de objetivos, que incluye tanto la planificación de las medidas de política como la acción ejecutora;
- 2) La ejecución propiamente dicha, que incluye solamente la acción ejecutora, y
- 3) La ejecución de los planes, que incluye a 2) y que determina en cierto grado las medidas de política.

Me inclino a creer que el problema crucial de la eficiencia de la planificación no es de la "formulación de planes versus ejecución de planes". El problema crucial para lograr una planificación eficiente es el de adecuar las medidas a los objetivos. Esta adecuación debe lograrse a través de la planificación y de la acción real.

Las experiencias de desarrollo económico muestran que, mientras más activa sea la planificación (es decir, mientras mayores sean los cambios y transformaciones que se desea efectuar en el ingreso, el empleo, las estructuras socioeconómicas, etc.) mayor es la necesidad de adoptar medidas de política.

Los planes que sólo buscan prolongar tendencias existentes no requieren muchas medidas de este tipo, a menos que se prevean grandes cambios en el medio. Pero si los planes apuntan, entre otras cosas, a acelerar el crecimiento, a transformar las estructuras, a equiparar la distribución del ingreso y las oportunidades, parece imposible lograr estos objetivos sin aplicar las medidas de política adecuadas. Este último caso nos interesa especialmente. Es de conocimiento común que las naciones en vías de desarrollo necesitan una planificación activa, en el sentido que se le ha dado aquí a este término; el problema está en hacer que la planificación activa sea a la vez una planificación eficiente.

La capacidad para aplicar las medidas de política que requiere una planificación activa difiere mucho de un país a otro. La experiencia

/histórica muestra

- 1) Participación activa de los dirigentes (policy-makers) en el proceso de elaboración de planes;
- 2) Participación amplia en este proceso de las distintas organizaciones y grupos sociales, etc.;
- 3) Apoyo popular amplio al plan.

Para aplicar las medidas indicadas se necesita ante todo comprender adecuadamente el papel y el carácter del proceso de planificación. La formulación de planes no debe concebirse como un mero proceso analítico destinado a encontrar las modalidades de desarrollo más viable y adecuadas, sino como un auténtico proceso social en el que intervienen diversas instituciones y fuerzas económicas y sociales, etc. Por ser el resultado final de este proceso, los planes de desarrollo derivan entonces de una suerte de mecanismo social concebido con el propósito de planificar.

Se ha visto que una organización y orientación adecuadas del proceso de desarrollo pueden influir mucho en la planificación, y especialmente en la ejecución de planes, y pueden elevar marcadamente la eficiencia del sistema de planificación.

Con la excepción de los países socialistas y de Francia, las naciones han prestado poca atención al problema de organizar el proceso de planificación. Muchos de los teóricos y de los planificadores prácticos han preferido dedicarse a los sistemas de análisis económico cuantitativo. Conviendría hacer mayor hincapié en los problemas que plantea el proceso de planificación, en sus aspectos sociológicos, orgánicos y metodológicos, lo que tendría especial utilidad para las naciones en vías de desarrollo.

La planificación en nivel nacional es esencialmente la planificación de la política económica y social nacional para la política económica y social nacional. A ella corresponde establecer los objetivos y medidas de la política nacional, y su función es la de servir a la política en la esfera nacional. Sin embargo, esta es más bien una exposición de principios que de realidades, pues existen "planes" que son cualquier cosa menos directrices de política, y que contienen muchas cosas, pero omiten una formulación clara de las políticas recomendadas. Evidentemente, esta situación es indeseable e irregular. Como corolario de lo

/anterior, podría

Es evidente que las técnicas y procedimientos de planificación de muchos países en vías de desarrollo no toman en cuenta las necesidades indicadas. Así, las técnicas de planificación suelen exponerse de manera incomprensible para el lego, o se tiende a aplicar modelos de planificación que hacen caso omiso de la función de decisión, o la incluyen en forma que no sirve a los dirigentes. Esta situación obstaculiza la participación de estos últimos en el proceso de planificación y por lo tanto, merma la calidad y eficiencia de la planificación.

Para que el diálogo entre dirigentes y expertos sea satisfactorio, ambas partes deben comprenderse y conservar su lugar (por ejemplo, en el proceso de planificación). Por lo tanto, parece justificada la siguiente propuesta: Las técnicas y procedimientos de planificación deben concebirse en forma que permita que los dirigentes tomen parte activa en el proceso de planificación. Aunque esto puede parecer una verdad evidente de por sí, su importancia y repercusiones son grandes.

De la proposición anterior derivan algunas conclusiones prácticas, entre ellas las siguientes:

1) Los métodos de elaboración de planes deben ser lo más simples posibles y debe evitarse cualquier complejidad innecesaria. Toda persona instruida sin conocimiento especial de las técnicas de planificación debería poder seguir la argumentación que fundamenta las soluciones principales ofrecidas en el plan.

La experiencia enseña que hasta los problemas más graves que plantea la planificación del desarrollo por lo general pueden comprenderse sin necesidad de análisis cuantitativos muy elaborados. Tales análisis, evidentemente, sirven a los expertos como instrumento analítico, pero no es necesario aplicarlo a los problemas de planificación.

Deberá tenerse especial cuidado al introducir modelos matemáticos de programación. Los modelos matemáticos que entregan la solución final para el plan en forma ininteligible (a veces hasta para los expertos) jamás deben utilizarse como base del diálogo entre los expertos y los dirigentes. Su utilidad como instrumento analítico auxiliar es otra cosa. Pero el plan no debe producirse como un deus ex machina, sino prepararse en forma totalmente comprensible.

mayor conocimiento y argumentos más sólidos que los planificadores. Tal vez esta sea una de las razones por las cuales los expertos se retraen a veces de este tema y recurren a expedientes formales.

Falta un lenguaje común entre los dirigentes y los expertos en planificación cuando los primeros hablan de medidas de política y los segundos de modelos. Es preciso encontrar un idioma común a ambas esferas.

Las medidas de política deben ser asunto de gran interés para los expertos en planificación. Los principales problemas de opción de la política de desarrollo deberán buscarse ante todo en este campo, y transformarse en principal tema del diálogo entre dirigentes y expertos en planificación.

4) Es aconsejable organizar el proceso de planificación en etapas. Este procedimiento ofrece las siguientes ventajas:

- a) Incorpora a los dirigentes al proceso de planificación, exigiéndoles que tomen posiciones con respecto a las "versiones" siguientes del plan. Esto significa que la función de decisión queda incorporada al procedimiento de planificación.
- b) Permite el desarrollo paralelo del proceso analítico de planificación y del proceso de decisión: ambos pasan de los problemas estratégicos más generales a los problemas más detallados. Se ha visto que esta forma de formular los lineamientos de política es más útil para los dirigentes y los analistas.
- c) Asegura una cooperación real de los dirigentes y los expertos en el proceso, y facilita sus relaciones.
- d) Permite que todos los que participan en él aprenda a través de la planificación.

Las soluciones específicas para la "planificación en etapas" pueden y deben concebirse de manera que faciliten la cooperación entre los distintos participantes, y en especial entre los dirigentes y los expertos.

La planificación que se limita sólo a las actividades de un organismo central seguramente será insatisfactoria. Tales organismos suelen tener información insuficiente, a veces adolecen de falta de

/iniciativa, y

las perspectivas y estrategias de desarrollo general, y persuadiéndolos de aceptar las modalidades que favorezcan el interés nacional. Naturalmente, a menudo las opiniones sectoriales o regionales no se dejarán influir por los organismos centrales. Es lo que suele suceder cuando las diferencias de opinión reflejan divergencias reales de criterios e intereses. Para los fines de la planificación central, es importante conocer tales casos, pues ellos señalan donde es preciso efectuar cambios para lograr el desarrollo deseado. Todo esto tiene gran importancia en la planificación de las medidas de política (para la aplicación de instrumentos económicos, la adopción de nuevas soluciones institucionales, etc.).

3) La incorporación de diversos organismos y organizaciones en el proceso de formulación de planes ayudará a lograr la aceptación del plan. Este argumento no necesita comentarios.

4) La colaboración del organismo central de planificación con los distintos participantes en la formulación de planes ayuda a enseñar a dichos participantes a pensar en términos macroeconómicos y de desarrollo, y a comprender mejor los intereses nacionales. Este es otro aspecto del aprendizaje a través del proceso de planificación.

Los argumentos expuestos muestran que organizando adecuadamente el proceso de planificación, puede mejorarse tanto la calidad como la eficiencia de la planificación, cosa que la experiencia confirma ampliamente. Como se dijo antes, para ello es preciso establecer un mecanismo especial de planificación, tarea difícil y delicada que entraña muchos problemas económicos, sociales y políticos. A menudo es preciso crear nuevas organizaciones, lo que plantea problemas diferentes de los que surgen al elaborar los métodos de análisis cuantitativo para los fines del desarrollo.



a) La planificación de la política nacional de desarrollo es función y responsabilidad del gobierno y, por lo tanto, debe efectuarse en el marco del mecanismo gubernativo y por un organismo gubernamental. El empleo de un grupo independiente de expertos para este fin no puede ser satisfactorio como solución permanente. La evidencia empírica muestra que la planificación independiente de la decisión política no puede ser eficiente. Esta solución institucional hace muy difícil el diálogo válido y provechoso entre expertos y dirigentes, condición indispensable para lograr una planificación eficaz.

Evidentemente, es aconsejable que en todos los países haya investigación independiente del desarrollo socioeconómico, tanto cuantitativa como cualitativa, la que debe y puede usarse para los fines de la planificación. Sería extremadamente útil que algunos de los centros independientes de investigación propusieran estrategias optativas de desarrollo. Sin embargo, ningún grupo independiente de expertos puede sustituir al organismo de planificación del gobierno. La experiencia demuestra que mientras mejor y más vigorosa sea la oficina de planificación, más favorables serán las condiciones para utilizar la investigación independiente del desarrollo con fines de planificación.

b) A la larga, nunca ha resultado viable asociar las funciones de planificación general a algún mecanismo administrativo sectorial dentro de un ministerio. Al combinar así elementos tan heterogéneos, una de las partes se ve menoscabada, y ésta generalmente es la planificación, por ser más nueva, más difícil y más polémica.

c) Aunque los argumentos que se oponen a la solución señalada en 2) también se aplican, guardadas las diferencias respectivas, al caso 3), esta última solución merece analizarse más detenidamente.

Suele considerarse aconsejable dotar al organismo planificador, con frecuencia falto de personal e influjo por ser nuevo, de algún poder e influencia reales; se fortalece así la posición de dicho organismo y el influjo de la planificación en la política económica. Conviene tener presente que dando ingerencia al organismo planificador en el presupuesto de desarrollo se ayuda a lograr este efecto.

Las funciones siguientes se consideran generalmente como las básicas del organismo central de planificación:

- 1) Elaborar los planes de desarrollo;
- 2) Seguir la realización de los planes, y
- 3) Organizar el proceso global de planificación.

Los distintos países hacen hincapié en diferentes funciones, y aunque el punto 1) se considera siempre una tarea básica del organismo planificador, no siempre se concede al punto 2) suficiente atención, y el punto 3) suele dejarse totalmente de lado.

Comunmente, la elaboración del plan de desarrollo de plazo mediano es la primera tarea que se asigna a los nuevos organismos de planificación. Sin embargo, a menudo se olvida que la elaboración de medidas de política es un elemento importantísimo de la planificación, y que debe incluirse necesariamente entre las obligaciones básicas del organismo planificador.

Al elevarse su capacidad de programación, los organismos planificadores suelen dedicarse a la tarea más ambiciosa de estudiar y programar el desarrollo a largo plazo. Las circunstancias determinan lo urgente de los estudios de largo plazo y lo propicio de las condiciones para efectuar estudios útiles de este tipo. No obstante, cabe señalar que aunque las condiciones y posibilidades de la programación global de largo plazo no estén aún suficientemente maduras, quizá sea útil, y tal vez apremiante, elaborar programas parciales de largo plazo, especialmente para los distintos aspectos de la infraestructura.

La verificación posterior de la realización de los planes de desarrollo se encomienda a menudo a los organismos de planificación, que deben elaborar informes periódicos (anuales) sobre la marcha de los trabajos. En estos informes se pasa revista al comportamiento económico del país, que se analiza y mide en relación con los objetivos del plan y con las medidas de política propuestas para asegurar la realización del plan. Sin embargo, a menudo se olvida o se descuida este último elemento.

Por sus experiencias en materia de planificación, muchos países estiman que no basta con preparar planes de plazo mediano y seguir su realización por medio de informes anuales para lograr una planificación

/realmente eficiente.

influencia efectiva en los programas de investigación del organismo de estadística. En algunos casos, la oficina central de estadística se ha colocado bajo el control directo del organismo planificador, pero esto no parece necesario ni conveniente. Cabe señalar que algunos países han implantado un sistema que ha dado resultados satisfactorios y que consiste en establecer programas anuales de investigación estadística con la aprobación del organismo planificador. Se ha descubierto que las oficinas de estadística no son las más adecuadas para recopilar información técnica y otras informaciones provenientes de fuentes externas. Si se considera que este tipo de informaciones es útil para la planificación, el organismo planificador debe proponer la creación de las entidades adecuadas o sugerir otras maneras de proporcionar la información necesaria.

Puesto que en el proceso de planificación intervienen muchos organismos y organizaciones, es necesario que el organismo central de planificación establezca un procedimiento general de planificación y oriente el proceso de planificación a través de los mecanismos involucrados en él. La reglamentación del procedimiento de planificación (definiendo las etapas, los participantes, la forma de los proyectos de planes, etc.) contribuye a organizar el proceso de planificación, pero las tareas más árduas se presentan para dar forma a las diversas disposiciones institucionales que puede necesitar la planificación. Con mucha frecuencia es preciso crear nuevas organizaciones o instituciones para realizar las distintas funciones de planificación, especialmente en relación con los aspectos siguientes:

Crear capacidad para efectuar estudios de proyectos (estudios de factibilidad) en los distintos sectores;

Establecer organismos regionales de planificación;

Desarrollar la capacidad de investigación y planificación en los diversos organismos sectoriales;

Crear instituciones que permitan incorporar el sector privado al proceso de planificación.

Cabe destacar que el organismo central de planificación no debe limitar sus funciones a la elaboración de sus propios planes, sino que debe mejorar la calidad de la planificación y tomar medidas para organizar las actividades de planificación en toda la estructura institucional del país, con el fin de elevar la eficiencia de la planificación.

muy poderosas. No es fácil, sin duda, que un organismo primordialmente asesor pueda ejercer un influjo compensatorio suficientemente fuerte. En muchos casos no le bastará con esgrimir argumentos sólidos basados en informaciones e investigaciones fidedignas. Por lo tanto, parece necesario fortalecer el organismo planificador desde el punto de vista político, lo que suele hacerse colocando a su cabeza alguna persona con una sólida posición política. La formación de un comité de alto nivel que trabaje con el mecanismo técnico de planificación en el plano operativo contribuye a reforzar la influencia efectiva del organismo central de planificación. Sin embargo, tal vez se necesiten además otras soluciones institucionales para que el organismo de planificación adquiera la debida influencia en todo el mecanismo gubernativo.

El funcionamiento eficiente del organismo central de planificación depende en gran medida de la calidad de su personal. Son evidentes las dificultades con que se tropieza en los países en vías de desarrollo para atraer personal de calidad a los nuevos organismo de planificación. Cabe señalar, sin embargo, que en ningún país del mundo sería fácil encontrar personal para desempeñar nuevas funciones de planificación en el nivel nacional.

Vistas todas estas limitaciones y dificultades, es fundamental elegir personal que, aunque no tenga preparación previa adecuada, esté en condiciones de adquirir la calificación necesaria para planificar en la esfera nacional. Se sabe por experiencia que el personal nuevo que ha sido bien seleccionado puede aprender las especialidades técnicas necesarias en un plazo relativamente corto, por el aprendizaje a través de la planificación, en cursos adicionales de capacitación y por otros medios. Al seleccionar el personal, por lo tanto, hay que tener presente cuáles son las cualidades que deben tener los expertos en planificación nacional, entre las que se destacan las siguientes:

- 1) Conocimiento adecuado de la economía, la sociedad y la estructura institucional del país;
- 2) Combinación de dinamismo e inventiva con conocimiento especializado;
- 3) Capacidad para pensar en términos macroeconómicos y de desarrollo;
- 4) Conocimiento de las experiencias de otros países en materia de desarrollo, y
- 5) Capacidad de análisis cuantitativo.

/Puesto que