

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.38/L.11
24 de septiembre de 1970

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

REUNION DE EXPERTOS SOBRE CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO

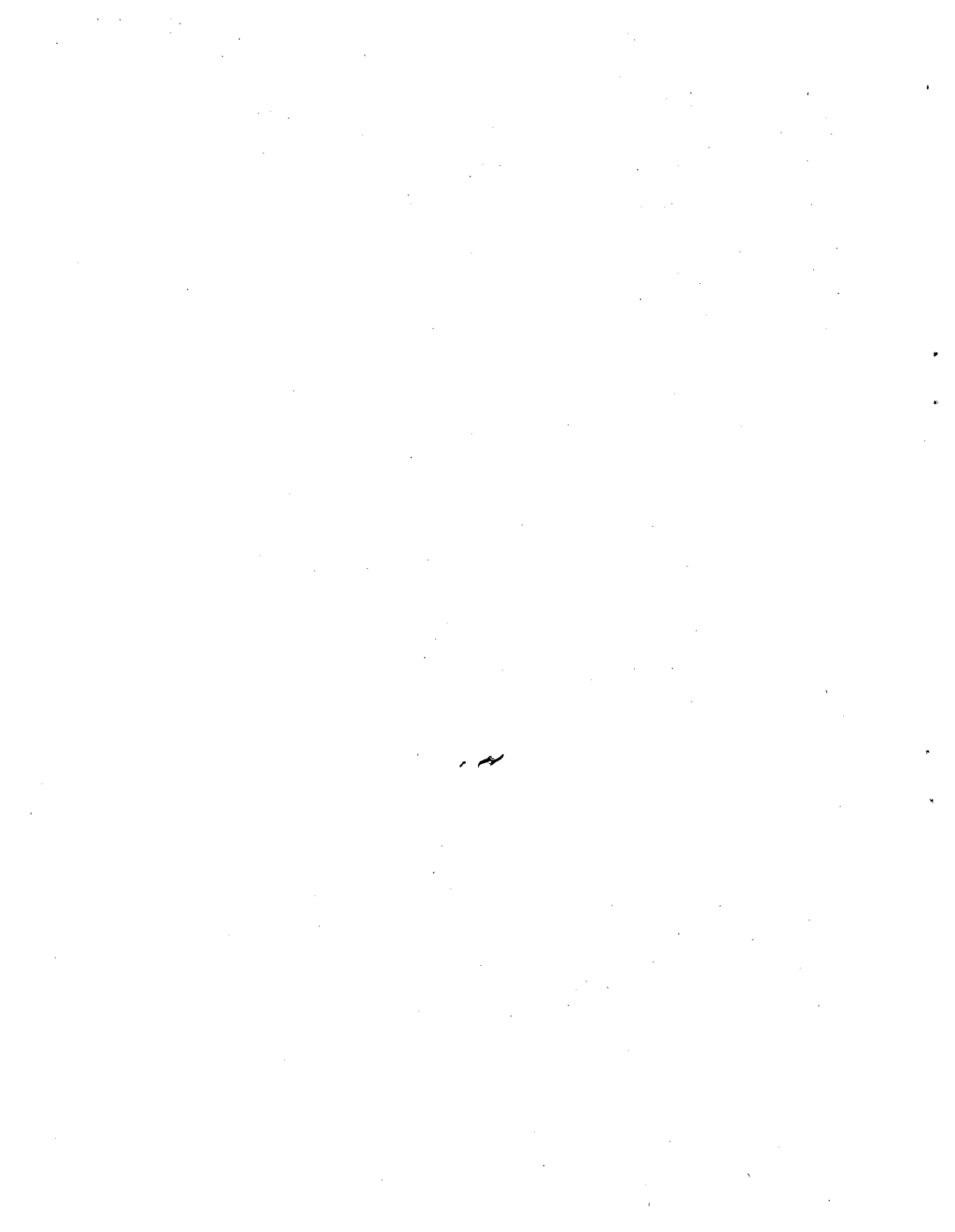
Santiago de Chile, del 16 al 21 de noviembre de 1970

¿ADMINISTRACION PUBLICA PARA QUE?
UN PUNTO DE VISTA PRAGMATICO

por

Albert Waterston *

-
- * Experto del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Trabajo presentado a la Reunión de Expertos sobre el Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas, realizada en Nueva York del 16 al 24 de enero de 1967 y actualizado para la Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo.



¿ADMINISTRACION PUBLICA PARA QUE?

UN PUNTO DE VISTA PRAGMATICO

por

Albert Waterston
Asesor sobre Organización de la Planificación
Departamento de Servicios de Desarrollo
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

11 de enero de 1967

Preparado para la Reunión de
Expertos sobre el Programa de
Administración Pública de las
Naciones Unidas, Nueva York,
enero 16 al 24 de 1967.



INDICE

	<u>Página</u>
I. <u>GENERALIZACIONES</u>	
Introducción	1
La Tendencia hacia las Reformas Básicas	1
Limitaciones del Enfoque "Globalista"	3
Los Argumentos en Favor de la Reforma Administrativa Parcial	5
El Desarrollo Planeado y la Administración Pública	6
II. <u>APLICACIONES</u>	
El Historial de la Planificación	9
El Enfoque Pragmático en la Planificación	9
Reorganización de la Entidad Planificadora Central	10
La Relación entre los Planes y los Presupuestos	12
Unidades de Programación en los Organismos Operativos	14
Ejecución de las Recomendaciones	17



I. GENERALIZACIONES

Introducción

1. Los cambios fundamentales en las funciones de los gobiernos en los países de bajos ingresos, y el medio ambiente en vías de transformación en que deben realizar sus funciones, han contribuido a una mayor conciencia de la necesidad de la reforma administrativa. La consecución de la independencia, seguida a veces por el reemplazo de gobiernos independientes poco eficientes por otros que se inclinan hacia las reformas, la introducción de planes nacionales de desarrollo y la ampliación del radio de acción del gobierno para satisfacer las crecientes aspiraciones del pueblo en materia de educación, instalaciones sanitarias y servicios públicos, así como mayores ingresos, requieren profundos cambios en los sistemas de administración pública, a fin de hacer frente a los retos que todo ello representa.^{1/}

2. En la mayoría de los países ex coloniales, la tarea principal es la de reorientar las estructuras y procedimientos administrativos, diseñados en una era estática, para proveer servicios gubernamentales básicos ajustados a las necesidades de una era dinámica preocupada por el desarrollo. Esta tarea es compleja y difícil, pero resulta aún más complicada en países de bajo ingreso que desde hace mucho tiempo han sido políticamente independientes. Tales países por lo general no logran establecer administraciones gubernamentales eficaces, ni aun para la recaudación de impuestos, el mantenimiento del orden y el imperio de la ley, o la provisión de servicios básicos. En estos países, por lo tanto, no basta con modernizar las estructuras administrativas para hacer frente a las nuevas exigencias del desarrollo político, social y económico; es necesario también que dichas estructuras funcionen con eficiencia tolerable a fin de prestar los servicios normales del gobierno.^{2/}

La Tendencia hacia Reformas Básicas

3. Dada la magnitud y el alcance del problema de la administración pública en los países de bajo ingreso, se comprende que haya una tendencia, de parte de quienes advierten las necesidades, a abordar reformas administrativas de carácter básico, es decir dirigidas hacia el mejoramiento general de la administración pública, o al menos de partes estratégicas de la misma, tales como el sistema de servicio civil, lo que a

1/ Informe de la Secretaría, titulado "The United Nations Programme in Public Administration". Reunión de Expertos del Programa de las Naciones Unidas sobre Administración Pública. Enero 16-24, 1967. ST/SG/AC.6/L.3. Diciembre 12, 1966, p. 37.

2/ Waterston, Albert. Development Planning: Lessons of Experience. Johns Hopkins Press (1965). Baltimore, Maryland, pp. 250-51.

su vez puede convertirse en fuente de estímulo para efectuar reformas adicionales a través del sistema.^{3/} Por eso, en un Informe al Gobierno de Malasia, en 1966, los profesores John D. Montgomery de la Universidad de Harvard, y Milton J. Esman de la Universidad de Pittsburgh, recomendaron la creación de una Unidad de Administración del Desarrollo en el Departamento del Primer Ministro--la cual ya se ha establecido--con el objeto de planear y guiar importantes programas de mejoramiento administrativo, con alcance total en el ámbito gubernamental, en aspectos tales como los de personal y promoción del servicio de carrera, presupuestos y control de gastos, compras y contratación. En otro informe (aún sin publicar) preparado por el doctor John C. Honey del Instituto de Administración Pública, se propone la creación en los países latinoamericanos de un Consejo Nacional de la Carrera Administrativa y el que serviría de órgano precursor para mejorar el servicio y la administración pública de cada país.^{4/}

4. Tales organismos podrían prestar, en condiciones adecuadas, valiosos servicios siempre que reciban invariable y firmemente el apoyo de la autoridad política. Esta parece ser la situación en Malasia, donde la nueva Unidad de Administración del Desarrollo está patrocinada por el Primer Ministro Adjunto de ese país. La Comisión de Servicios Públicos de Venezuela, establecida para mejorar la administración pública del país, gozó durante algún tiempo de considerable prestigio debido al apoyo que recibía del Presidente de Venezuela. Pero con el transcurso del tiempo, la Comisión fue perdiendo su anterior prestigio e influencia. La experiencia demuestra que el establecimiento de una nueva entidad, por muy bien concebida que esté, con frecuencia no produce sino poca o ninguna mejoría en la administración pública, ya que no resulta ser inmune al mal que aflige al resto de la entidad política.

5. Difícilmente pudiera sorprender esto a quien esté familiarizado con la historia de los esfuerzos para iniciar reformas administrativas generales en los países de bajos ingresos alrededor del mundo. Pueden citarse como ejemplo: la India, Paquistán, Irán y las Filipinas, en Asia; Venezuela, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina y Chile en la América Latina; y Etiopía, Ghana y Libia en Africa. Estos países han tratado durante muchos años de mejorar la eficiencia de su administración pública, pero sólo han logrado resultados modestos. Las propuestas de reformas administrativas globales, que en abstracto parecían deseables y razonables, han acabado por convertirse en soluciones tergiversadas y parciales, luego de ponerse en práctica en forma que se asemejaba bien poco al plan original. Si no, ha sucedido que el ponerse en práctica un plan avanzado de reforma administrativa en forma aproximadamente igual a la prevista, como en el caso del sistema de presupuesto por programas que se introdujo en las Filipinas con la ayuda de asistencia técnica extranjera, el plan ha excedido la capacidad de absorción de un servicio público aferrado sólidamente a los procedimientos tradicionales.

^{3/} NN.UU. ST/SG/AC.6/L.3, op. cit., p. 37.

^{4/} "Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America."

6. Hay que estar de acuerdo con la conclusión de la División de Administración Pública de la Secretaría de las Naciones Unidas, conclusión a la que se llegó luego de una revisión de los proyectos de las NN.UU. relacionados con reformas administrativas básicas, en el sentido de que "el mejoramiento administrativo es un proceso difícil y a largo plazo". Tampoco puede disputarse la precisión del argumento de dicha División, de que "los cambios de gran alcance y carácter fundamental son esenciales en las esferas política y social como primer paso en la reforma administrativa".^{5/}

7. Así pues, surge la interrogante acerca de si el defecto de la mayoría de los esfuerzos para mejorar la administración pública no consistirá en que se ha tratado de hacer demasiado de una sola vez. Dado un ambiente político y social adecuado, no hay duda que los esfuerzos amplios de reforma administrativa pueden tener éxito "si, se realizan sostenidamente y con plena comprensión de la complejidad de la tarea y de la naturaleza y magnitud de los recursos que hacen falta."^{6/}

Limitaciones del Enfoque "Globalista"

8. Ahora bien, ¿cuál debe ser la estrategia apropiada cuando no existe "el adecuado ambiente político y social" y cuando los gobiernos no están dispuestos o, como es más probable, no estén en condiciones de realizar los cambios fundamentales y de gran alcance que las NN.UU. consideran, con razón, como el primer paso de la reforma administrativa básica? ¿Aún ha de usarse el remedio "globalista"--como ha llamado Kleber Nascimento, del Brasil, a los intentos de reforma administrativa en su país-- más bien que el parcial?^{7/} ¿Ha de ser repentino más bien que gradual? ¿General más bien que específico? ¿Es atinado seguir empleando este enfoque aún cuando en el pasado se ha logrado muy poco con él y no hay motivos válidos para creer que está más próximo a lograrse "el adecuado ambiente político y social" en la mayoría de los países de bajo ingreso?

9. Todo el que tenga experiencia respecto a los países de bajo ingreso en sus primeras etapas de desarrollo se da cuenta muy pronto de la probabilidad de que los intentos de realizar reformas generales y fundamentales para establecer un sistema ideal, en cualquier campo de actividad, sean prematuros y contraproducentes. Las precondiciones necesarias para

^{5/} NN.UU., ST/SG/AC.6/L.3, op. cit., p. 45

^{6/} Ibid.

^{7/} Citado en: Bell, Peter D., "Public Administration Development in Brazil" (1966). Inédito.

el éxito de tales esfuerzos, por muy justificables que sean en términos de la necesidad o deseo de hacer lo que es debido, simplemente no existen. El profesor Albert Hirschman ha llamado este enfoque "el estilo de resolver problemas en que la motivación deja atrás a la comprensión", caracterizado por "llamamientos interminables para lograr una solución rápida, definitiva, completa e integrada, de las dificultades que se afrontan".^{8/}

10. Por otra parte, las pruebas demuestran que es factible la reforma administrativa parcial, o al menos su mejoramiento, en ciertos casos escogidos--trátase ya de proyectos, programas, sectores económicos o sociales, o zonas geográficas o regiones enteras--donde no existen las precondiciones necesarias para lograr una reforma comprensiva. Las perspectivas de la reforma administrativa son buenas cuando la necesidad de llevar a cabo algo importante despierta en las autoridades políticas o de otra índole la conciencia de que el cambio administrativo es necesario para lograr un objetivo; cuando el objetivo tiene el apoyo de una persona, grupo o entidad poderoso que probablemente mantenga su poder y su interés el tiempo suficiente para permitir la institucionalización de las reformas, y cuando las reformas propuestas no exceden la capacidad de la unidad o unidades gubernamentales correspondientes. Desde luego, estos prerrequisitos de reforma pueden existir en algunos países menos desarrollados durante algunos períodos y con fuerza suficiente para permitir la implantación de reformas globales; pero a base de la experiencia sería mucho más realista suponer que en la mayoría de los países de bajo ingreso, la falta o insuficiencia de una o más de estas precondiciones condena al fracaso los intentos de reforma global. No es el derrotismo, pues sino la prudencia, nutrida en la experiencia, lo que aconseja que es necesario tener el valor y la paciencia de avanzar poco a poco.

11. Para la mayoría de los países menos desarrollados, puede que el enfoque comprensivo de la reforma administrativa no sea tan errado como prematuro. El cambio administrativo parcial no será quizá tan nítido ni satisfactorio como la reorganización total del servicio civil o la revisión fundamental de una gran rama de la administración pública, como la del presupuesto o las adquisiciones, pero tal vez en realidad no exista opción entre la reforma parcial y la global. Albert Hirschman demolió eficazmente la teoría del crecimiento equilibrado, señalando, entre otros factores, que este crecimiento requiere enormes cantidades de las cualidades que precisamente son más escasas en los países menos desarrollados: dinamismo empresarial, capacidad administrativa y capacidad para tomar decisiones. Es totalmente inconcebible, apuntó el profesor Hirschman, que un país menos desarrollado pudiera, con sus propias fuerzas, o aún con ayuda limitada del extranjero, emprender la clase de programa comprensivo y equilibrado de inversiones que preveían los partidarios de la teoría del crecimiento equilibrado. Es más, decía Hirschman, si un país pudiera

^{8/} Citado en: Bell, Peter D., "Public Administration Development in Brazil" (1966). Inédito.

aplicar la doctrina del crecimiento equilibrado, no sería un país subdesarrollado. Elaborando su teoría del crecimiento desequilibrado, Hirschman mostró no sólo que el crecimiento se ha movido en altibajas a través de los años en los países hoy desarrollados, sino que el desequilibrio creado por una inversión provocó un segundo desequilibrio, que a su vez provocó una segunda inversión, y así sucesivamente.

12. Se pueden esgrimir argumentos similares contra la idea de que la reforma administrativa general es preferible a la reforma parcial. Los numerosos fracasos de los intentos para efectuar reformas administrativas globales han demostrado a las claras que los gobiernos de la mayoría de los países menos desarrollados no tienen la capacidad directiva ni los poderes de decisión y, ni aún siquiera, la estabilidad política y la dedicación necesarias para la eficaz ejecución de reformas administrativas y globales. Si las pruebas acumuladas hasta ahora se examinaran objetiva y desapasionadamente, probablemente demostrarían que, en la mayoría de los países menos desarrollados, la mayor parte de los cambios administrativos (propuestos originalmente en forma global o bien parcial) se han hecho a retazos. En los casos en que fueran eficaces, bien pueden haber servido de modelo en otros sectores gubernamentales; de lo contrario, pueden haber demostrado la necesidad de efectuar más reformas. En todo caso, las reformas parciales pueden haber motivado reformas adicionales y preparado el camino para un avance más general y fundamental. No se trata de una hipótesis, sino de la descripción de lo que ha sucedido en algunos países. Y no sería inesperado que se descubriera, mediante la investigación, que haya ocurrido lo mismo en muchos países de bajos ingresos, o en la mayoría de ellos.

Los Argumentos en Favor de la Reforma Administrativa Parcial

13. Aun cuando se pudiera demostrar que los cambios globales ineficaces en materia administrativa, estimularan ulteriormente reformas más amplias que de otro modo no hubieran sido posibles, ello no constituiría una defensa adecuada de tales cambios. Hay una escuela filosófica que sostiene que en algunos países de bajo ingreso la situación debe empeorar antes de poder mejorar. Pero no es éste el punto de vista que aquí se defiende. La situación en muchos de estos países es ya de por sí bastante mala para que se vaya a adoptar un sistema planificado para desequilibrarla más aún. El enfoque por el cual se aboga en este trabajo es más bien el de que las mejoras parciales en la administración pública no tienen que ser hechas al azar, a retazos y en forma ineficaz; si se conciben y planean cuidadosamente, pueden producir de inmediato resultados importantes en el manejo de problemas urgentes y, además, establecer las bases de ulteriores reformas administrativas de tipo general.

14. Se ha demostrado, por ejemplo, que en los países donde no eran factibles los cambios drásticos y generales del tipo llamado "todo o nada" en práctica de personal, procedimientos administrativos y organización, fue posible, no obstante, realizar importantes mejoras administrativas cuando éstas se relacionaban con la necesidad de efectuar importantes proyectos y programas de desarrollo.^{9/} Sería deseable en todos los casos relacionar tales "núcleos" de reforma a un programa amplio para mejorar la administración pública. Pero cuando ello no resulta práctico--y se

^{9/} Waterston, Albert. Development Planning: Lessons of Experience, p. 285.

alega aquí que efectivamente no es práctico en muchos países de bajos ingresos en su etapa actual de desarrollo--el enfoque de "núcleos" puede constituir una alternativa viable.

15. Con ello no se quiere decir que no deban hacerse ensayos dondequiera que sea conveniente, a fin de introducir reformas generales basadas en programas comprensivos para efectuar reformas importantes en la administración pública. En efecto, es probable que en algunos países, los "núcleos" y los enfoques comprensivos puedan constituir dos de los factores de un enfoque coordinado hacia el mejoramiento administrativo. Pero si el enfoque comprensivo puede resultar viable en algunos países donde las condiciones son propicias, el enfoque de "núcleos" probablemente se puede aplicar en todos los países. Es más, dondequiera que se establezcan "núcleos" de mejoramiento administrativo, seguramente se ayudaría así al empeño de lograr reformas globales más adelante.

16. La administración pública comprende todos los aspectos de la actividad gubernamental, y está entretrejida inextricablemente en la textura y la fibra de la urdimbre del gobierno. Pero así como es imposible concebir alguna tarea del Estado cuya ejecución no entrañe de algún modo la acción del aparato administrativo, es igualmente imposible concebir la administración pública como algo separado o apartado de la verdadera sustancia del gobierno. Desde luego, es cierto que los principios de la administración pública pueden tratarse como tema aparte. Pero esto es una abstracción de la realidad, que en ciertas circunstancias puede defenderse como recurso pedagógico, y no debe confundirse jamás con la realidad en sí.

17. De ahí que ni la administración pública ni la reforma administrativa deben considerarse, en sí, como finalidades. Las mejoras en la administración pública pueden constituir un requisito necesario para mejorar los servicios gubernamentales, pero no basta con ellas. Por ejemplo, puede ser que una reforma importante como el establecimiento del moderno sistema de presupuesto a base de comportamiento implantado en las Filipinas, haya preparado el terreno para mejorar los servicios gubernamentales más adelante, pero hasta la fecha ha tenido escaso impacto en los procedimientos gubernamentales. Por el momento ha resultado ser una costosa innovación, ya que utilizó recursos que pudieran haberse destinado a fines más remunerativos.

El Desarrollo Planeado y la Administración Pública

18. Es probable que los lamentables efectos de la mala administración sean graves en casi todos los campos de operación gubernamental en los países de bajo ingreso. Basándose en la necesidad, sería fácil justificar amplias reformas administrativas en estos gobiernos. Pero dada la escasez de personal preparado y disponibilidades financieras, desde el punto de vista económico es inteligente asignar los recursos en forma que prometa rendir los mayores beneficios con la mayor rapidez, teniendo en cuenta lo que es viable desde los puntos de vista político y administrativo. En los últimos años, el desarrollo planificado ha alcanzado una preponderancia prácticamente indiscutible como objetivo nacional en la mayoría de los países de bajos ingresos. Puesto que la mayor parte de los ahorros

públicos, así como los préstamos y la ayuda externa, se invierten para el desarrollo, las mejoras en la administración pública para el desarrollo podrían lograr un gran aumento en la rapidez y eficiencia de los esfuerzos de inversión, tanto en el sector privado como en el público.

19. Con tal motivo, los que trabajan en el campo de la administración pública han procurado hacer un cambio importante en el mismo, orientándolo hacia las necesidades del desarrollo planificado. Algunos inclusive han favorecido e introducido un nuevo término, "Administración para el Desarrollo", bien en sustitución de la administración pública o como rama de ésta. Cualesquiera que sean las virtudes del término para subrayar las nuevas dimensiones que el desarrollo planificado ha añadido a la administración pública, el mismo no ofrece sino escasa orientación para abordar eficazmente los problemas y la falta de adecuación de la administración pública en los países de bajos ingresos. Porque lo cierto es que el éxito del desarrollo planificado depende de la capacidad de la estructura administrativa para poner en práctica los planes, programas y proyectos de desarrollo en toda la gama de la actividad nacional.^{10/} Por lo tanto, si se van a escoger ciertos aspectos de la administración pública para su mejoramiento parcial, cuando no parezca viable la reforma global, la interrogante es esta: ¿cuáles son los puntos más adecuados para esta finalidad? Si las mejoras parciales van a sentar las bases para la reforma global futura, las mismas tienen que ajustarse a los requisitos de los principios básicos de la administración pública, así como a los del desarrollo planificado.

20. Pero esto no resulta fácil de lograr. Por lo general, hay una falta de comunicación entre los que planean y los expertos en administración pública. Ambos grupos están perfectamente conscientes de que la administración ineficaz restringe seriamente la ejecución de los planes, pero no se han puesto de acuerdo acerca de lo que se debe hacer al respecto. Los profesionales de estos campos tienden a adoptar puntos de vista muy limitados acerca de su propia especialidad.

21. Los planificadores a menudo no captan la importancia de incluir, como parte de sus planes de desarrollo, un conjunto detallado y sistemático de medidas destinadas a mejorar los procedimientos administrativos y construir nuevos marcos institucionales como medio necesario para alcanzar las metas del plan. Es frecuente que los planificadores consideren que han cumplido con sus obligaciones cuando enumeran en sus planes las deficiencias administrativas y aconsejan su eliminación. Su enfoque generalmente se encamina hacia la prescripción más bien que hacia la evaluación, y casi nunca llega a explicar la forma precisa de aliviar o eliminar las deficiencias administrativas y a señalar quien será responsable de la tarea.

^{10/} NW.UU., ST/SG/AC.6/L.3, p. 40

22. Los que trabajan en la administración pública también tienden a seguir sus propias ideas. Son pocos los de mentalidad afín al desarrollo y los que están bien informados respecto a los problemas medulares del desarrollo. A veces conciben la administración pública como algo aparte, muy encerrado dentro de sí. Los informes de los expertos en administración pública, con sus urgentes recomendaciones para reajustar la administración pública desde arriba hasta abajo, muestran una elocuencia poco específica en la que difícilmente se pueden hallar defectos, pero que con frecuencia parece apartarse de las necesidades del desarrollo.^{11/}

23. Es claro que hacen falta nuevas iniciativas para poner al desarrollo planificado de acuerdo con la administración pública. El problema no consiste en exhortar a uno u otro grupo de profesionales a que coopere con el otro; ya es tarde, si no demasiado tarde, para así hacerlo después que han terminado sus respectivos períodos de adiestramiento. Más bien, parece esencial que los programas de adiestramiento en la planificación del desarrollo incluyan cursos de instrucción en la administración pública, y que asimismo, los programas de adiestramiento en administración pública incluyan cursos de instrucción en los problemas fundamentales del desarrollo. También es necesario reexaminar o reemplazar los principios de administración que van haciéndose obsoletos por causa de las necesidades del desarrollo. Los principios teóricos generales que se enseñan en las universidades deben complementarse y ponerse a prueba mediante estudio de casos fundados en la experiencia práctica en los países en desarrollo. Esta clase de adiestramiento servirá para que tanto los planificadores como los especialistas en administración pública vean claramente el hecho de que la planeación y la reforma administrativa no sólo deben encaminarse hacia los mismos objetivos, sino que deben realizarse paralelamente en el continuo proceso del desarrollo planificado.

^{11/} Waterston, Albert. Development Planning: Lessons of Experience, pp. 283-4.

II. APLICACIONES

El Historial de la Planificación

24. La experiencia demuestra lo mucho que puede lograrse cuando las mejoras parciales de tipo estructural-funcional en los procedimientos y la organización administrativa, se ajustan deliberadamente a los requisitos del desarrollo planificado. La considerable potencialidad de este enfoque se ha hecho aparente luego de una serie de visitas realizadas por el autor a una docena de países en Asia, Africa y la América Latina, en su capacidad de Asesor de Organización para la Planeación en el Banco Mundial. Casi todos los países visitados han estado, o están, empeñados en llevar a cabo el desarrollo planificado, por medio de planes de desarrollo convencionales y agregativos, con una duración que fluctúa entre cuatro y diez años. Con pocas excepciones, los países en cuestión no han podido alcanzar las metas de sus planes de desarrollo. Es más, en varios de estos países ha habido que abandonar los planes de desarrollo antes de su terminación, debido a que no había esperanzas de cumplirlos.

25. Los estudios realizados por el Banco Mundial han demostrado que muchos de los países de bajo ingreso si no la mayoría de ellos que se encuentran en las etapas iniciales del desarrollo, se ven imposibilitados de planear su desarrollo global con razonable precisión para períodos mucho mayores de un año. Los mismos estudios han ofrecido también pruebas de que el crecimiento y el desarrollo no dependen tanto de planes agregativos y elegantemente integrados como de la capacidad de los gobiernos para preparar y ejecutar proyectos bien concebidos, en el sector público, controlar las asignaciones y desembolsos de recursos para tales proyectos con eficiencia razonable por medio de los presupuestos, y permitir que funcionen incentivos económicos razonables, a fin de estimular la inversión en el sector privado.

26. Pero en la mayoría de los países de bajos ingresos hay serias deficiencias en uno o en varios de estos aspectos. Con tal motivo existe casi siempre una amplia "brecha" entre lo que hace falta, por una parte, en cuanto a planes agregativos de mediano plazo preparados por una entidad planificadora central y, de la otra parte, lo que sucede en los ministerios, departamentos y entidades operativas, y en la oficina de presupuestos.

El Enfoque Pragmático en la Planificación

27. Para salvar la brecha que con frecuencia existe entre los planes agregativos de mediano plazo, por una parte, y los proyectos, los presupuestos y la política económica, de la otra parte, el autor aconsejó a los gobiernos de los países donde estuvo, que adoptaran un enfoque pragmático de planificación, que comprende los siguientes elementos principales:

- a. Planificación agregativa anual, vinculada a los presupuestos, que enfoque la atención de los que toman decisiones sobre lo que es necesario hacer inmediatamente para el desarrollo de los sectores públicos y privados; y
- b. programación multianual de sectores estratégicos de la economía que enfoque la atención en las políticas básicas de largo plazo y en la acumulación sistemática de un acervo de proyectos viables para cada sector.

28. Sería ir demasiado lejos presentar aquí una racionalización de este enfoque para el desarrollo planificado. Baste decir que se requiere, en primer lugar, una reorientación de los procedimientos y la organización de planificación en las entidades planificadoras centrales ya establecidas; segundo, la institución de una relación sistemática y estrecha entre los planes y los presupuestos; y tercero, el establecimiento de maquinaria para la programación sectorial y la preparación de proyectos en los ministerios, departamentos y entidades operativas.

29. Puesto que el sistema de planificación ya esbozado representa una considerable variación respecto al sistema convencional, el enfoque ideal hubiera consistido en un reordenamiento de los principales procedimientos administrativos y de la estructura organizativa, a fin de ajustarlos al nuevo sistema. Sin embargo, dadas las circunstancias de los países visitados, se consideraba que habían pocas posibilidades de lograr cambios administrativos importantes, a pesar de la disposición de la mayoría de los gobiernos a adoptar el nuevo sistema.

30. Se adoptó, por lo tanto, un enfoque más modesto y más acorde con la realidad política y con interrelaciones del poder dentro de los gobiernos en cuestión, así como dentro de los límites de que parecían tener la capacidad administrativa. Es más, tomando un ejemplo del campo de la medicina, donde la práctica conservadora manda que se administre la mínima dosis del remedio necesario para la curación, el autor ha optado por rechazar la tentación de proponer otra cosa que los cambios mínimos de administración que se necesitan para asegurar el funcionamiento razonablemente eficaz del nuevo sistema de planificación. El consenso entre los que tuvieron mayor participación en la ejecución de las reformas se consideró de importancia mucho mayor que el mantener la puridad de un principio, excepción hecha de muy contados principios en los que era imposible transigir sin poner en peligro todo el sistema de planificación.

Reorganización de la Entidad Planificadora Central

31. El establecimiento de un adecuado procedimiento de organización dentro de las entidades planificadoras centrales, a fin de permitirles preparar los planes anuales que constituyen uno de los dos elementos importantes del nuevo sistema de planificación--tal como se esboza en el

párrafo 27--resultó ser una tarea relativamente sencilla. Cada una de las entidades centrales de planificación, sin excepción, mostró un déficit general de técnicos bien adiestrados y experimentados en la planificación. Este déficit frecuentemente se veía agravado a causa de la forma en que estaban distribuidos los técnicos entre las distintas unidades establecidas por el cuadro organizativo (organograma) de la entidad. Por regla general, estos organogramas se ajustaban a la modalidad acostumbrada de agrupar las unidades por sus funciones y sectores. Algunas unidades tenían suficiente o aún demasiado personal, pero no ocurría esto con la mayoría de ellas. En algunas unidades sólo se había llenado los cargos de bajo nivel y el personal carecía de supervisión adecuada; en otros casos el jefe de la unidad era el único empleado de la misma y, por la falta de ayudantes, se veía obligado a realizar las labores rutinarias así como las analíticas. Así pues, existían paralelamente la falta y el exceso de personal, aunque en conjunto las entidades planificadoras centrales casi siempre tenían menos planificadores de los que necesitaban.

32. Para aprovechar con más eficiencia el personal disponible para la planificación anual, se adoptó un doble enfoque. Primero, siempre que fue posible se aconsejó a las entidades planificadoras centrales que hicieran contratos u otros arreglos para que las tareas de planificación, y especialmente los estudios a largo plazo, se realizaran fuera de las propias entidades. En Ghana, por ejemplo, se encontró que era posible que el Departamento Económico de la Universidad de Ghana realizara, para el Ministerio de Asuntos Económicos, estudios de la fuerza de trabajo, criterios económicos, y varios otros. En otros países existen posibilidades de que el banco central y las organizaciones de investigación se encarguen de llevar a cabo las labores relacionadas con el ingreso nacional.

33. En segundo lugar, se aconsejó a las organizaciones centrales de planificación que utilizaran, para distribuir sus recursos humanos, una técnica que ha dado excelentes resultados en otros países donde escaseaban los técnicos de planificación. Se ha descubierto, en estos países, la conveniencia de establecer un número reducido de grupos de trabajo, cada uno con su programa de tareas elaborado de acuerdo con las prioridades. Si bien cada país tiene distintas necesidades, en general se pudo comprobar la conveniencia de recomendar el establecimiento de tres grupos de trabajo que se encargarían de los siguientes problemas:

a. Recursos

Recursos físicos (por ejemplo, fuerza de trabajo, recursos naturales); finanzas (asuntos fiscales, ahorros, inversiones, créditos, divisas, balanza de pagos, ayuda y asistencia exterior, deudas, etc.).

b. Coordinación

Coordinación de programas sectoriales, planeamiento regional, preparación y revisión de planes nacionales, coordinación de planes anuales con presupuestos, etc.

c. Ejecución

Informes sobre los adelantos alcanzados; recomendaciones de política crediticia, monetaria, fiscal y respecto a otros aspectos económicos que se precisan para la ejecución de planes en la agricultura y la industria, etc.; determinación de criterios y normas para la ejecución de proyectos; medidas de organización, administración y procedimientos para los sectores público y privado; coordinación de la asistencia técnica; etc.

34. Se recomendó que el personal disponible se asignara a cada grupo de trabajo con arreglo a sus respectivas funciones y proporción de labores. De tiempo en tiempo, según fuere necesario, se volverían a examinar y considerar los grupos de trabajo y su proporción de tareas, y el personal sería reasignado de conformidad con las circunstancias. Mediante el traslado de los planificadores entre los grupos de trabajo, los técnicos de planificación recibirían adiestramiento en una amplia gama de cuestiones que podrían incrementar sus conocimientos y capacitarlos para prestar servicios en más de una especialidad de planificación. Cada grupo de trabajo estaría encabezado por la mejor persona disponible en la entidad planificadora central. Los asesores extranjeros se asignarían a los jefes de cada grupo de trabajo. Dichos jefes integrarían un Comité de Coordinación Interna, presidido por el jefe de la entidad planificadora central, y se reunirían a intervalos regulares o según fuere necesario para coordinar las actividades de los grupos de trabajo y pasarles revista a los programas de trabajo, a las asignaciones del personal, etc. El enfoque basado en los grupos de trabajo se sugirió no sólo porque moviliza el personal disponible para realizar un esfuerzo más concentrado, respecto a las tareas prioritarias, que el esfuerzo que sería posible cuando el personal está disperso en grupos reducidos a través de un gran número de unidades organizativas, sino también porque tiene la virtud de conservar los arreglos administrativos flexibles que son esenciales al medio ambiente en evolución que caracteriza a los países en desarrollo.

La Relación entre los Planes y los Presupuestos

35. A menos que el presupuesto refleje las partidas correspondientes del plan anual, lo más probable es que no se ejecute la porción del plan correspondiente al sector público. Para asegurar la estrecha interrelación entre el plan y el presupuesto que es esencial para la eficaz ejecución de aquél, hacen falta un sistema de clasificación presupuestaria y procedimientos presupuestarios que permitan fácilmente traducir el plan en términos presupuestarios, así como controles de desembolsos presupuestarios que permitan la oportuna y precisa preparación de informes trimestrales, semestrales y anuales sobre el progreso del plan.

36. Sin embargo, en muchos países menos desarrollados los sistemas de clasificación en los presupuestos dificultan el relacionar los programas y proyectos de los planes anuales con las asignaciones presupuestarias. La buena planificación también exige que los gastos recurrentes, por ejemplo, para el adiestramiento de personal, se relacionen y efectúen con arreglo a las fases de desembolso de capital para la construcción de un proyecto, de modo que todas las partes de un proyecto de desarrollo se lleven adelante con adecuada rapidez. Además, es útil en la planificación poder extraer del lado de los gastos recurrentes las partidas que, al añadirse a las partidas de capital para el desarrollo, constituyen un estado comprensivo de las erogaciones presupuestarias para el desarrollo. Pero en muchos países resulta imposible tomar estas medidas.

37. Otro obstáculo a la planificación eficaz se relaciona con el modo en que se preparan en muchos países las estimaciones presupuestarias de desembolsos de desarrollo y recurrentes. Las estimaciones de desarrollo se preparan generalmente en la entidad planificadora central, mientras que las estimaciones de gastos recurrentes se preparan en el ministerio de finanzas. A menudo es inadecuado el sistema para asegurar la comunicación regular y oportuna entre la oficina planificadora central y el ministerio de finanzas mientras ambos preparan sus estimaciones, lo que da por resultado que ninguna de las dos entidades esté consciente de los detalles de las estimaciones que prepara la otra sino hasta que las mismas están terminadas. En un país de Asia, las estimaciones de capital se preparan después de las estimaciones de gastos recurrentes. Estos procedimientos no sólo impiden que las estimaciones de capital y de gastos recurrentes para fines de desarrollo se efectúen en la fase oportuna, sino que también dificultan la medición del efecto que tienen los desembolsos corrientes de inversión sobre los gastos recurrentes futuros. Esto constituye una seria deficiencia, puesto que los desembolsos de capital casi siempre aumentan los gastos recurrentes futuros. A menos que se tenga presente este hecho, el aumento del presupuesto de gastos recurrentes puede reducir considerablemente el superávit en cuenta corriente que está disponible para el desarrollo. Finalmente, otra deficiencia del sistema que se emplea en muchos países estriba en que los ministerios operativos deben hacer dos presentaciones presupuestarias, una de estimaciones de capital para la entidad planificadora central, y la otra de estimaciones de gastos recurrentes para el ministerio de finanzas.

38. Aunque son serios, los problemas esbozados se pueden resolver mediante cambios administrativos relativamente sencillos. Para lograr un sistema de clasificación que permita que los desembolsos de desarrollo, ya sean de la cuenta de capital o la de gastos recurrentes, se identifiquen en los presupuestos con arreglo a los proyectos y programas, sólo se requiere un sistema funcional-económico de clasificación cruzada. La preparación de tal sistema de clasificación entraña algunos problemas, pero éstos se pueden superar si para resolverlos se establece un comité integrado por representantes de la entidad planificadora central del país y del ministerio de finanzas y otras entidades interesadas (por ejemplo, representantes de instituciones públicas autónomas), dotado de la asistencia técnica adecuada.

39. Lo ideal sería que no se pusiera en peligro la unidad del presupuesto, como ocurre en la práctica en muchos países donde una entidad prepara las estimaciones de capital y otra prepara las de gastos recurrentes. Sin embargo, afrontará un delicado problema quien aconseje que una sola entidad prepare ambas partes del presupuesto cuando son dos las entidades encargadas de realizar esta labor. El que ofrezca este consejo tendrá razón en principio, pero no es probable que pueda persuadir a una entidad que renuncie sus prerrogativas en favor de otra. Dada la realidad política y administrativa que impera en muchos países, se ha hallado que generalmente existe otro medio para lograr el mismo resultado.

40. Afortunadamente, ya existe un método más sencillo, de comprobada eficacia, y se aconsejó a los países visitados que lo adoptaran en caso de tener presupuestos dobles. En Nigeria y en algunos otros países se ha comprobado que es posible manejar eficazmente los problemas que surgen del presupuesto doble, por medio de un Comité de Coordinación Presupuestaria. Los funcionarios de alto nivel que representan a la oficina de presupuesto y la entidad planificadora central son miembros permanentes del comité, y un alto funcionario de cada ministerio operativo, departamento o entidad que presente propuestas presupuestarias, actúan de miembros temporales cuando ofrezcan sus propuestas para su inclusión en el presupuesto. Cada entidad operativa presenta simultáneamente sus estimaciones de gastos recurrentes y de capital. El comité luego considera y discute las estimaciones, hace la conciliación de las estimaciones recurrentes y de desarrollo, y ajusta las estimaciones totales presupuestarias de acuerdo con los recursos financieros disponibles. Tal procedimiento no sólo permite hacer estimaciones realistas del efecto de los desembolsos de capital sobre los gastos recurrentes, sino que, además, reduce a una sola las dos presentaciones presupuestarias que deben hacer las entidades operativas.

Unidades de Programación en los Organismos Operativos

41. Existe acuerdo general en el sentido de que la entidad central de planificación prepare los planes generales, y que los ministerios, departamentos y entidades operativas preparen los proyectos y programas sectoriales o subsectoriales en sus respectivos campos de interés. En ocasiones las entidades centrales de planificación se hacen cargo de la elaboración de programas sectoriales y proyectos como expediente temporal cuando los ministerios, departamentos y entidades operativas no pueden llevar a cabo estas tareas en forma tan rápida o eficaz como lo desean los planificadores. La experiencia demuestra que cuando una entidad planificadora se encarga de tareas que propiamente pertenecen a organismos operativos, casi invariablemente se producen fricciones. Es más, lo que empieza como expediente temporal frecuentemente se convierte, a la postre, en un arreglo a largo plazo que resulta difícil de cambiar. Cuando esto sucede, muchos organismos operativos quedan virtualmente fuera de la esfera de la planificación, lo que produce resultados perjudiciales para el desarrollo planificado.

42. Conforme el sistema pragmático de planificación que propone el autor, se confía a las entidades centrales de planificación la preparación de los planes de desarrollo, tarea que entraña un trabajo considerable en diversos campos y la revisión posterior de la ejecución del plan. Se recomendó, por lo tanto, que las entidades centrales de planificación no intentaran preparar proyectos y programas sectoriales. Estas tareas corresponden en realidad a los organismos operativos, y son éstos los que deben aprender a realizarlas eficazmente si el país ha de sacar el máximo provecho de sus recursos humanos para los fines del desarrollo.

43. Sin embargo, la experiencia demuestra que la mayoría de los ministerios, departamentos y entidades no saben cómo preparar proyectos y programas bien concebidos, y llevarlos a cabo de conformidad con un calendario y presupuesto adecuadamente diseñados, y encargarse de su manejo (o mantenimiento) eficaz luego de su terminación. La experiencia demuestra también que el modo más eficaz de lograr que el personal en los ministerios, departamentos y entidades desempeñen adecuadamente estas tareas, es establecer unidades de programación en tales organismos. Por lo tanto, se aconsejó a los gobiernos de los países visitados que crearan unidades de esta clase, al menos en los organismos operativos más importantes, o que éstas se hicieran más eficaces en caso de que ya se hubieren establecido.

44. Puesto que las unidades de programación constituirían un nexo vital para vincular los proyectos y programas sectoriales a los planes y presupuestos anuales y, además, constituirían un concepto administrativo relativamente nuevo en muchos de los países visitados, se ha invertido mucho tiempo en explicar su naturaleza, forma, funciones y procedimientos. La unidad de programación viene siendo el equivalente, en su organismo, de la entidad central de planificación del gobierno nacional. Según la definición de sus funciones, éstas comprenden (a) el establecimiento de normas y criterios que guiaran a los departamentos u otras unidades operativas en la elaboración y ejecución de proyectos; (b) la formulación del programa global de desarrollo y el presupuesto de gastos recurrentes para el organismo del que forme parte, basándose en las instrucciones del jefe del organismo; (c) la formulación de políticas de desarrollo alternativas para la consideración del jefe del organismo, luego de celebrar consultas con los jefes de diversos departamentos u otras unidades operativas; (d) el establecimiento de normas para guiar a los departamentos y unidades operativas en cuanto a sus informes sobre el progreso de los proyectos y, a base de los informes de las unidades operativas, preparar oportunamente informes y evaluaciones de razonable amplitud sobre el programa general de organismo; (e) la coordinación del programa de asistencia técnica del organismo; y (f) el enlace del organismo con la entidad central de planificación.

45. A fin de institucionalizar el enlace entre las unidades de programación y la entidad central de planificación, se recomendó la creación de un Comité Interministerial de Planificación que estaría integrado por los jefes de todas las unidades de programación y encabezado por un alto funcionario de la entidad central de planificación. Se sugirió la inclusión

de un representante de la oficina del presupuesto como miembro del comité a fin de mantener informada a su oficina acerca de las actividades de éste. Según la definición de las funciones del comité, éstas comprenderían la formulación de criterios y normas uniformes para la preparación de proyectos, programas sectoriales y planes, y proveer información constante sobre su progreso.

46. La experiencia demuestra que las unidades de programación, para tener éxito, tienen que ubicarse administrativamente en un alto nivel. En la administración gubernamental del tipo británico, esto significa que la unidad de programación debe ocupar el lugar inmediatamente inferior al secretario permanente. En la administración gubernamental del tipo francés, significa, igualmente, que la unidad de programación debe situarse en el sitio inmediatamente inferior al funcionario permanente más alto del organismo. Es más, si estos funcionarios no estuvieran tan ocupados con sus tareas cotidianas, serían lógicamente los jefes de las unidades de programación de sus organismos. Pero en vista de las circunstancias que generalmente existen en los gobiernos de los países visitados, parecía más práctico sugerir que el jefe de cada unidad de programación ocupara el segundo lugar en la jerarquía de cada organismo operativo.

47. Se consideró deseable que el jefe de cada unidad de programación tuviera mayor jerarquía que los jefes de las unidades operativas del organismo, ya que la experiencia demuestra que los funcionarios no ceden fácilmente sus prerrogativas a otros de igual o inferior nivel. En los países visitados que ya habían establecido sus unidades de programación, casi todas eran ineficaces debido en parte a que habían sido establecidas a un nivel demasiado bajo de su organismo, y en parte a que se les habían asignado deberes ajenos a la programación, y en parte a que había poca comprensión de las necesidades especiales de personal para las unidades de programación.

48. Así pues, no se habían hecho gestiones especiales para hallar personas adecuadamente adiestradas o experimentadas para las unidades de programación. No se comprendía que la programación en un ministerio operativo, como la planificación en una entidad central planificadora, es un campo muy especializado que generalmente requiere técnicos tales como ingenieros, agrónomos, etc., con suficientes conocimientos de contabilidad y economía para realizar análisis de costo-beneficio en relación con proyectos, y evaluar económicamente los proyectos a fin de combinarlos y convertirlos en sólidos programas sectoriales y subsectoriales basados en criterios generales, económicos y de otra índole. En los países donde no había unidades de programación, naturalmente, se había dado aún menor consideración a las necesidades de personal.

49. Al tratar de las necesidades de personal, el autor aconsejó que las personas asignadas a las unidades de programación recibieran adiestramiento especial en la elaboración de programas y proyectos sectoriales; y que, como entonces se convertirían éstas en un recurso muy escaso, debía permi-

tírseles permanecer durante largos períodos en las unidades de programación o, alternativamente, en la entidad planificadora central o la oficina de presupuesto. Al propio tiempo, se reconoció la conveniencia de que los funcionarios regulares del servicio civil trabajaran rotativamente en las unidades de programación, a fin de que aportaran a dichas unidades sus diversas experiencias y diseminaran los conocimientos de planificación y programación a través del servicio público al trasladarse a otros puestos operativos, luego de su período de servicio en las unidades de programación, en la entidad planificadora central o en la oficina de presupuesto.

50. A fin de satisfacer estas necesidades en aparente conflicto, se recomendó el establecimiento de un nuevo Servicio de Planificación (o Económico), con jerarquía y atribuciones iguales a los del servicio civil regular. El núcleo del personal de las unidades de programación, la entidad planificadora central y la oficina de presupuesto, estaría integrado fundamentalmente por personal calificado que se trasladaría de servicios técnicos o administrativos, o por personas ingresadas en el Servicio de Planificación directamente desde afuera. Los miembros del Servicio de Planificación se asignarían, por períodos largos, a cargos en cualesquiera de las mencionadas dependencias, y podrían trasladarse "lateralmente" de una a otra unidad de programación, o bien entre la entidad planificadora central y la oficina de presupuesto. Los miembros regulares del servicio civil podrían así, entrar y salir regularmente de las unidades de programación, la entidad planificadora central y la oficina de presupuesto, o salir de ellas, procedentes de o hacia cargos en oficinas "no planificadoras", "no programadoras" o "no presupuestarias". De este modo, el Servicio de Planificación y el servicio civil regular podrían, juntamente, proveer la continuidad necesaria en las unidades de programación, la entidad planificadora central y la oficina presupuestaria, sin sacrificar la flexibilidad que con el tiempo ha demostrado el sistema de servicio civil actual.

51. Puesto que la experiencia a través del mundo ha demostrado que el establecimiento de unidades de programación viables requiere asistencia técnica externa especializada que pueda concentrarse en la tarea de crear tales unidades, establecer los procedimientos apropiados y adiestrar el personal para las mismas, se recomendó que se tomaran medidas para obtener la asistencia técnica adecuada para este fin.

Ejecución de las Recomendaciones

52. La mayoría de los países en cuestión fueron visitados en 1966. Por lo tanto sería prematuro al escribirse estas líneas, en enero de 1967, esperar resultados definitivos. Sin embargo, son alentadoras las medidas tomadas para poner en práctica las recomendaciones. En algunos países sólo se han ejecutado algunas recomendaciones, pero en más de la mitad de ellos, su ejecución ha significado la introducción de importantes cambios en la antigua organización y procedimientos administrativos.

53. Muchos países están adoptando, según se les recomendó, el sistema de un comprensivo plan anual de planificación con programación sectorial multianual (aunque algunos países lo combinan con planes agregativos de mediano plazo). En Tailandia y Colombia se han establecido grupos de trabajo en las entidades centrales de planificación con el objeto de distribuir el personal eficientemente para la planificación; en Ceilán, Malasia y Ghana, comités de coordinación presupuestaria considerarán simultáneamente las estimaciones de capital y de gastos recurrentes; en Ceilán, Etiopía, Ghana, Costa de Marfil, Malasia y Tailandia, se están dando pasos para establecer unidades de programación en organismos operativos; y en Ceilán y Ghana se están formulando planes para crear un Servicio de Planificación especial, paralelamente con las administraciones regulares del servicio civil. Se ha tropezado con una dificultad importante: una inusitada escasez de asistencia técnica extranjera para la preparación de proyectos y la programación sectorial. Ya se está considerando la forma de afrontar este problema, pero es evidente que hasta que se halle la solución, no podrán establecerse amplia y rápidamente, en los países de bajos ingresos, unidades de programación viables. Pero en conjunto puede decirse que hay buenas perspectivas de que se realicen mejoras administrativas parciales y cuidadosamente consideradas, cuando éstas se vinculan con las innovaciones del desarrollo planificado.

¿ADMINISTRACION PUBLICA PARA QUE?

UN PUNTO DE VISTA PRAGMATICO

Addendum

Han transcurrido más de tres años desde la preparación del documento ¿Administración pública para qué? Un punto de vista pragmático, por lo que ha habido tiempo para evaluar las posibilidades de aplicar las proposiciones contenidas en el documento a los países en vías de desarrollo. Desde la época en que se escribió el documento, son muchos los países en vías de desarrollo que han tomado conciencia de la importancia de la programación sectorial como puente entre los proyectos y los planes nacionales de desarrollo. Son muchos también los países que han comenzado a acentuar la planificación anual, ora como arbitrio para hacer operativos los planes de plazo mediano al ligarlos más a los presupuestos gubernamentales, ora como sustituto de esos planes cuando (debido a inestabilidad política, incertidumbre económica, fricciones administrativas o incapacidad para lograr consenso nacional respecto a los objetivos del desarrollo) parece poco probable que puedan llevarse a cabo planes para varios años.

Estos cambios han tenido repercusiones orgánicas y administrativas. Cabe destacar que numerosos países están dedicando hoy mucho más tiempo que antes a crear unidades de programación, o a fortalecerlas cuando existen. Además, se está prestando más atención al mejoramiento de la organización y administración presupuestarias y a los procedimientos para relacionar los planes anuales con los presupuestos; a la vinculación de los presupuestos de inversión y los ordinarios; al control de los gastos y a los informes sobre los avances en la ejecución de proyectos y programas.

Al tratar de institucionalizar el sistema de planificación anual ligado estrechamente a los presupuestos y la programación sectorial (descrito en el documento) comprobé que era inútil limitarse a diagnosticar el problema y recetar mejoramientos, incluso cuando los funcionarios gubernamentales parecían sinceramente dispuestos a aplicar la receta. Y observé que tampoco era suficiente detallar las reformas administrativas y de procedimiento requeridas para ejecutar las recomendaciones formuladas, y que ni siquiera lo era especificar la asistencia técnica necesaria para llevar a cabo las recomendaciones.

Mi experiencia ha dejado en claro que, además de describir detalladamente los procedimientos necesarios para llevar a cabo las recomendaciones, es esencial proporcionar asistencia técnica para iniciar las reformas. Por ejemplo, en tres países cuyos gobiernos aceptaron virtualmente todas las recomendaciones formuladas, los funcionarios no supieron cómo entenderse eficazmente con los jefes de las nuevas unidades de programación creadas por recomendación mía. Y esto sucedió pese a las descripciones detalladas que aparecen en los informes presentados a cada gobierno.

/Hasta el

Hasta el momento en que volví a cada país y ayudé a los funcionarios a organizar las primeras reuniones de los jefes de unidades de programación en un comité de coordinación, colaboré en la preparación de los programas de trabajo de esas reuniones y preparé programas de trabajo para las unidades de programación, etc., los funcionarios parecían no saber cómo proceder. Mi experiencia me ha convencido de que la asistencia inicial que preste quien prescribe reformas tiene importancia fundamental para que estas se institucionalicen.

Como conclusión, quizá convenga resumir brevemente las cinco medidas que debí tomar para que mis recomendaciones fuesen operativas. Creo que estas medidas también pueden aplicarse a otros aspectos de la reforma de la administración pública:

- A. Diagnosticar el estado de la planificación y la programación en cada país, describiendo sus principales estrangulamientos y problemas. (Esto llevó a menudo a mostrar la magnitud del divorcio entre la formulación de planes y su ejecución.)
- B. Señalar los mejoramientos que deben hacerse para resolver los problemas que el diagnóstico dejó en descubierto. (Generalmente esto originó proposiciones para dar más importancia a la planificación anual, al mejoramiento de los presupuestos y a la programación sectorial.)
- C. Describir en detalle los cambios administrativos y de procedimiento necesarios para llevar a cabo las recomendaciones formuladas. (En general, propuse sólo los cambios mínimos de estructura y procedimiento que eran necesarios para dar seguridades razonables de que el mejoramiento de la planificación recomendado sería efectivo. Asimismo, traté de adaptar mis proposiciones a las realidades políticas, relaciones de poder, hábitos de la administración pública y otras tradiciones de cada país, así como a la capacidad administrativa de cada gobierno. Este enfoque resultó más efectivo que el enfoque globalista por el que abogan comúnmente los expertos en administración pública; llegué a esta conclusión porque virtualmente no encontré oposición de intereses creados ante los cambios propuestos para el mecanismo de planificación.)
- D. Preparar un programa de asistencia técnica para mejorar la planificación general (de mediano plazo o anual, según sea necesario), iniciar o llevar adelante la programación sectorial (incluido el establecimiento de unidades de planificación en ministerios técnicos, departamentos y organismos) y mejorar la preparación de presupuestos, teniendo en cuenta que el camino más práctico para esto último es un programa de mejoramiento por etapas. En los programas de asistencia técnica se incluían descripciones de cargos y se enumeraban los requisitos de idoneidad de los técnicos. Junto con las autoridades de asistencia técnica del país, me acerqué a las posibles fuentes nacionales e internacionales de cooperación técnica y apoyé las solicitudes de asistencia técnica del país interesado explicando el

/programa para

programa para mejorar la planificación y el papel específico que desempeñarían los técnicos que proporcionarían esas fuentes en la aplicación del programa en su conjunto.

E. Por último, contribuí a iniciar las innovaciones propuestas para la planificación, a veces regresando una o dos veces al país interesado, con este fin. (Para lograr que mis recomendaciones fuesen operativas, trabajé con los funcionarios para organizar primeras reuniones de nuevos organismos (por ejemplo, de comités interministeriales de coordinación de la programación, de comités de revisión del presupuesto, de consejos agrícolas, etc.); me reuní, para informarlos, con jefes de unidades de programación de los ministerios técnicos; di charlas ante altos funcionarios para explicarles el proceso de planificación y el papel que ellos desempeñarían en la ejecución de los planes y proyectos; visité todos los ministerios, departamentos u organismos importantes para conversar sobre sus propios problemas de planificación o programación; me reuní con el personal de organismos de planificación para mejorar su trabajo de planificación, etc.).

