INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
PARA UN SISTEMA DE PLANIFICACION

Curso de Santiago
Profesor: Jorge Irisity
Octubre 1962

La presente versión de apuntes sobre Organización Administrativa para un Sistema de Planificación no es sino un reordenamiento de temas ya elaborados de acuerdo con nuestro criterio sobre lo que significa la materia dentro de las finalidades generales de estos Cursos y sobre la forma de presentar los distintos puntos de su programa.

Salvo pequeñas partes redactadas con el ánimo de coordinar los distintos temas y adecuarlos al nuevo orden de presentación, el texto está básicamente fundado en la versión del Profesor Gonzalo Martner, con el agregado de algunas nuevas referencias a trabajos de Naciones Unidas y de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Curso de Santiago
Octubre de 1962

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA UN SISTEMA DE PLANIFICACION

INTRODUCCION

1. Toda organización administrativa en su estructura y en sus procedimientos, responde necesariamente a un cúmulo de propósitos o finalidades que cumplir. Al variar esos propósitos o finalidades debe variar en consecuencia la estructura y los procedimientos de la organización que debe llevarlos adelante 1/. Si de la concepción del Estado "juez y gendarme" se ha evolucionado a la del Estado orientador y dinamizador del desarrollo económico y social, la organización y los procedimientos del mismo se deben adecuar para cumplir los fines de esa nueva concepción. La decisión política de una colectividad de establecer sistemas operativos de planificación económica y social no puede volcarse en los viejos moldes estructurales de organización administrativa, ni puede tampoco cristalizar actuando con los viejos sistemas operativos.

2. Muchos de los problemas que se han presentado en la hora de la operación concreta de buenos planes generales de largo y mediano plazo, se han debido a problemas de organización y procedimientos.

1/ "Los organismos administrativos tienen su razón de existir en responsabilidades de gobierno, público o privado. Un propósito los guía, y con él crecen o declinan." Dr. Enrique Tejera, Apuntes sobre Administración.

/3. Este hecho

3. Este hecho señala la necesidad del estudio de la organización adecuada a la implantación de un sistema de planificación, las reformas que requerirán a tal fin las actuales estructuras organizativas y los criterios para su introducción. También es imperioso el estudio de los nuevos sistemas o procedimientos. En este campo tienen particular importancia los procedimientos de formulación, sanción, ejecución y control de los presupuestos públicos como instrumentos claves de operación en un sistema planificado y los procedimientos de registración estadística e información continuada que básicamente requiere dicho sistema.

En este curso se verán en particular los dos primeros problemas (organización administrativa para un sistema de planificación, y las técnicas de programación presupuestaria y de formulación de presupuestos por programas) y, en términos generales, el referente a un sistema ordenado de información para la planificación

/PRIMERA PARTE

PRIMERA PARTE

ORGANIZACION PARA UN SISTEMA DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO

4. Para lograr arribar a conclusiones valederas sobre la organización administrativa más adecuada para un fin dado, se debe tener en primer lugar noción sobre dicho fin, o sea en nuestro estudio se debe tener idea de lo que es un sistema de planificación para conocer las exigencias que reclame desde el punto de vista organizativo.

5. También, por ser los problemas de organización materia típicamente comprendida en el área de las técnicas de administración, se debe tomar idea - a la luz de dichas técnicas - del concepto de planificación, de los principios que informan las distintas operaciones de planeamiento, de las distintas etapas que comprende como proceso la actividad de planificar, del resultado final de la misma: el plan, y discutir, por último, el esquema organizativo apropiado.

6. Finalmente, se tendrán que estudiar todos los otros factores que, siendo ajenos a las exigencias de organización del sistema mismo desde el punto de vista de la planificación económica, pueden tener gravitación y ser condicionantes de la estructura organizativa que en definitiva se considere más adecuada para un país determinado. Esos factores, que han de ser distintos o tendrán diferente jerarquía según sea el país de que se trate, podrán ser, por ejemplo, de tipo político-institucional, social, cultural, internacional, histórico-tradicional, etc.

/CAPITULO I

CAPITULO I

CONCEPTO SOBRE SISTEMAS DE PLANIFICACION INTEGRADOS 1/

A. Requisitos y características de un sistema de planificación

7. El concepto de sistema de planificación requiere de alguna explicación inicial. En primer lugar, porque si bien se ha destacado con profusión las diferencias entre economías planificadas y no planificadas, no se ha hecho lo mismo para distinguir entre aquellos países que han formulado planes o los formulan esporádicamente de aquellos que han creado un sistema de planificación; y, en segundo lugar, porque es cada vez más urgente impulsar la creación de sistemas de planificación, lo cual requiere una investigación sobre los métodos de sistemas de organización de una economía planificada en que el sector privado es de decisiva importancia. Dicha investigación es hoy impostergable.

8. El concepto de sistema de planificación indica la existencia no sólo de un método técnico por el cual se orienten los órganos planificadores en la formulación del alcance y consistencia de los objetivos que se postulan, sino que también un método administrativo u organizativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población en general entreguen y canalicen,

---

1/ Del trabajo "Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal," Documento E/CN. 12/BRW. 2/L.5 de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.

/hacia los

hacia los niveles responsables apropiados, sus conocimientos, informaciones, apreciaciones y deseos sobre las acciones inmediatas y futuras y el cumplimiento de las mismas en el pasado. Implica también la existencia de un complejo mecanismo de información económica que abastece rutinariamente a los órganos planificadores de la materia prima estadística básica que insumen la formulación y control de los planes a fin de que aquéllos, mediante investigación directa o especial, sólo capten aquel tipo de información que, por su naturaleza, no puede proporcionarse rutinariamente. Finalmente, un sistema de planificación expresa un trabajo de tipo permanente, que se realiza como un hábito normal y mediante una rutina previamente establecida y aceptada como necesaria para organizar y canalizar las decisiones. Un sistema de planificación lleva implícito una rutina para formular, controlar y ejecutar planes.

9. Esta breve descripción conceptual de lo que es un sistema de planificación permite apreciar la diferencia que existe entre la visión presentada y la realidad de la región en esta materia. No se trata sólo de crear oficinas centrales de planificación, de reformar sistemas presupuestarios, de modernizar las oficinas de estadísticas o de formular planes de largo plazo. Crear un sistema de planificación implica necesariamente todo aquello, pero es más que la suma de dichas reformas, porque es una nueva forma de decidir y actuar que adopta la comunidad en que todos los instrumentos mencionados, coordinadamente, cumplen con el objetivo de ayudar a tomar las decisiones más racionales posibles, dentro de la orientación política establecida y con la participación organizada de todos.

10. A menudo, se aprecia que los diferentes organismos ejecutores sólo tienen una participación pasiva y forzada en la formulación de los planes. Existen quejas insistentes que destacan la complejidad y cantidad de la información exigida por los órganos de planificación y que tienden a distraer a los organismos ejecutores de sus tareas sustantivas. Ello es signo de que la participación de los órganos ejecutores en la formulación de los planes tiene el sello de una obligación impuesta.

/11. En un

11. En un sistema de planificación integral, no existen imposiciones del carácter de la señalada, porque cada organismo ejecutor usa internamente las informacionesque entrega a los órganos de planificación. El flujo de informaciones toma el carácter de una imposición burocrática cuando aquél no tiene utilidad en las decisiones internas de las diferentes unidades económicas ejecutoras, ni tampoco para hacer valer la opinión del organismo en asuntos más generales. En la ausencia de un sistema de planes anuales, las empresas públicas, las privadas y los diferentes órganos ejecutores actúan al margen de orientaciones programáticas y por lo tanto no requieren de gran cantidad de información económica para decidir su acción futura, solicitar créditos, analizar la actuación realizada, etc., o dicha información es de un carácter diferente a la requerida por las necesidades de planificar.

B. Los mecanismos de orientación y operación en un sistema planificado

12. El análisis de los sistemas de planificación permite distinguir claramente en ellos mecanismos que cumplen un papel orientador y mecanismos de carácter operativo.

13. El mecanismo orientador por excelencia es el plan de mediano o largo plazo, según la modalidad. Ya se señaló la necesidad de clarificar los canales del desarrollo futuro de la economía a fin de decidir racionalmente en el presente. Como perspectiva orientadora los planes a largo plazo deben ser generales. Ello es así aún en los países socialistas que han sido criticados a menudo por planificar con excesivo detalle el futuro. Un trabajo presentado al XVII Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas en Varsovia, señala textualmente refiriéndose a los planes de largo plazo 1/: "Las metas están relacionadas en principio sólo con aspectos generales. Se fijan en forma de números índices que

1/ Dr. J. Lubowick: "Budgetary Planning in the Framework of Economic Planning in Socialist Countries." Public Finance, Vol. XVII, No. 1, 1962.

/representan 'binding

representan 'binding directives' (directivas obligatorias) ya sean para la totalidad de una actividad o para una empresa individual." Más adelante agrega: "Los balances financieros globales no tienen significación operativa. En consecuencia, el plan económico debe ser complementado por otros planes que fijan metas financieras para propósitos operativos."

14. Existe en esos países, por lo tanto, una distinción precisa entre el papel orientador y el papel operativo de ciertos mecanismos de planificación, lo cual permite que la orientación de largo plazo no se esterilice en el plano meramente intelectual sino que informe las decisiones de corto plazo.

15. Ciertamente, existen diferencias fundamentales entre las economías latinoamericanas y las de los países mencionados, que exigen que los sistemas de planificación que se usen en la región tengan un carácter sustancialmente diferente. En todo caso, parece imprescindible que el mecanismo de los planes anuales operativos complemente los sistemas de planificación latinoamericanos. Ya se señalaron razones que justifican este elemento operativo en los esquemas de programación. Cabe, sin embargo, algún análisis mayor de este problema.

16. El plan anual operativo cumple, en general, dos funciones principales: a) constituye un eslabón para ligar la acción anual al plan de largo o mediano plazo; y b) es un instrumento para unir la decisión al nivel global (autoridades políticas, oficina central de planificación, ramas industriales, etc.) con la decisión al nivel de las unidades administrativas ejecutoras (dirección, departamento, empresa pública, etc.). Es decir, por una parte traduce las orientaciones generales en metas precisas y por otra crea una "forma de administración" del plan al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas.

/17. El plan

17. El plan anual es, en primer lugar, un instrumento para cada unidad ejecutora, que le permite guiar y controlar su propia acción anual; y sólo en segundo lugar constituye un instrumento para analizar y guiar la acción inmediata del conjunto de la economía. Por ello, y en relación a un problema ya mencionado, los planes anuales contribuyen positivamente a la creación de una rutina de planificación, induciendo a cada unidad ejecutora a trabajar y usar en su propio beneficio las cifras de los planes anuales, y por lo tanto las cifras básicas para los cálculos, ajuste y revisión de los planes a mediano y largo plazo. El plan anual operativo enseña a mirar los planes no como una exigencia superior, sino como una necesidad de la buena administración de cada unidad ejecutora.

18. Por otra parte, en los últimos años se aprecia una preocupación creciente por la falta de apoyo popular a los planes de desarrollo económico y se empieza a comprender que la planificación requiere de una movilización entusiasta de la población en torno a los objetivos que se fijan. Las razonesque explican este fenómeno son ajenas al tema de este trabajo, pero ciertamente, y como factor no despreciable, la ausencia de un sistema de planes anuales es una de ellas. En efecto, la participación popular en el proceso de planificación no puede realizarse eficientemente dentro del marco exclusivo de los planes a largo plazo dadas las características ya señaladas de los mismos. ¿ Qué puede decir un obrero de una planta de acero estatal sobre la producción de laminados en los próximos cinco años? ¿O un médico de hospital sobre el número de días-cama que se proyecta para igual período? En el esquema señalado, sólo una proporción pequeña de la población estará en condiciones de hacer algunos planteamientos generales, movida más bien por una inquietud que sobrepasa la esfera de su actividad. En cambio, la opinión del obrero sobre las metas para el próximo año del proceso productivo en que trabaja, las posibilidades de aumentar su productividad, de utilizar mejor los equipos, de reducir el desperdicio de materiales, etc., y las del médico sobre su unidad de trabajo, las del maestro sobre su escuela, las de los empleados sobre su departamento,

/etc., no

etc., no sólo son útiles y concretas, sino que imprescindibles en la formulación del plan anual.

19. Es decir, el plan anual operativo permite orientar y lleva la discusión del plan a un terreno donde son justamente los trabajadores, los empleados, los profesionales, los administradores y los ejecutivos en general, quienes mejor pueden opinar, criticar y sugerir modificaciones. La ausencia de planes anuales operativos impide por una parte que la gran masa de la población pueda entregar todo su potencial de conocimientos e iniciativa y, por la otra, que dicha masa se sienta interpretada en el plan o lo mire como un producto de sus deseos, opiniones y conocimientos.

C. Los elementos básicos de un sistema de planificación

20. Ya se señaló que un sistema de planificación está compuesto de una serie de mecanismos que, cumpliendo tareas específicas concretas, tienen el objetivo común de permitir un funcionamiento armónico de los procesos de formulación, ejecución y control de los planes. Este último proceso puede considerarse también como equivalente al de producción de la información económica básica. Ahora bien, los procesos señalados se realizan en tres planos paralelos, aunque integrados estrictamente; el de los mecanismos operativos, de los mecanismos orientadores y finalmente los mecanismos informativos.

Cuadro 1

	Mecanismos Operativos	Mecanismos Orientadores	Mecanismos Informativos
Formulación	A,B,C	D,E	F
Ejecución	A,B,C	D,E	F
Control	A,B,C	D,E	F

Existe, por lo tanto, un proceso de formulación, ejecución y control del plan de producción de información económica, al igual que en los planes anuales y de largo plazo. La etapa de control del plan de producción de información económica, por ejemplo, implica producir

/información con

información con el objeto de controlar la producción de estadísticas básicas útiles a los planes.

21. En el cuadro 2 se presenta un esquema de los principales mecanismos integrantes de un sistema de planificación. Entre los mecanismos operativos se destacan el plan anual de los servicios públicos (presupuesto público), el plan anual de las empresas públicas (presupuesto de las empresas públicas) y el presupuesto de comercio exterior. Los dos primeros cumplen la finalidad de establecer un puente entre las metas generales de largo plazo y la acción estatal anual, además de servir como instrumentos para la administración de los recursos asignados tanto a los servicios como a las empresas. El presupuesto de comercio exterior tendrá un carácter diferente según sea el sistema de manejo del intercambio con los otros paísesque se adopte. Si el sistema de comercio exterior es bastante liberal, este mecanismo tendrá más bien bien el carácter de orientador de la política de intercambio con el extranjero.

22. Como mecanismos orientadores, se presentan, en el corto plazo, el Presupuesto Económico Nacional, y en el largo y mediano plazo los Planes de Desarrollo de mediano y largo plazo. También podría incluirse con este carácter el Plan de Inversiones. Las funciones que cumple el Presupuesto Económico Nacional son las de un plan financiero global tendiente a armonizar las decisiones públicas con la probable conducta del sector privado en el plan anual. Esta armonización se realizaría fundamentalmente mediante el manejo de los flujos de ingresos y gastos finales (sueldos, salarios, utilidades, impuestos, gasto del Gobierno, etc.) y de los flujos financieros intermedios (créditos bancarios y comerciales, variaciones de caja, compra y venta de valores, etc.). El concepto de Presupuesto Económico Nacional usado aquí es, por lo tanto, más amplio que el corriente 1/.

1/ Un ejemplo bastante aproximado del contenido del Plan Financiero Global o Presupuesto Económico Nacional que aquí se sugiere tentativamente, lo constituye la matríz de Transacciones Totales construída para Bolivia por el Grupo Asesor correspondiente. Aún cuando no se ha realizado una exploración a fondo de las posibilidades de la misma para propósitos de política económica, parece indudable su utilidad en el manejo de la política fiscal y monetaria con propósitos de armonizar las decisiones de los diferentes sectores de la economía.

/Cuadro 2

Cuadro 2

ELEMENTOS BASICOS DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

	Sector que cubre	Mecanismo	Objetivo	Tipo de Objetivo
A	GOBIERNO GENERAL	Plan anual operativo de los servicios públicos (presupuesto público)	Manejar la acción pública de corto plazo	Operativo
B	EMPRESAS PUBLICAS	Plan anual operativo de las empresas públicas (presupuesto de las empresas públicas)	Administración de las empresas públicas	Operativo
C	TODAS LAS TRANSACCIONES CON EL EXTERIOR DE LA ECONOMIA	Presupuesto de comercio exterior	Manejo de la política de comercio exterior	Operativo
D	ECONOMIA EN SU CONJUNTO	Presupuesto económico nacional (incluyendo flujos financieros intermedios) (incluye todos los sectores de la economía	Orientar el manejo de la política fiscal y monetaria y analizar la consistencia de los planes anuales en su conjunto	Orientador en el corto plazo
E	ECONOMIA EN SU CONJUNTO	Planes de desarrollo de mediano y largo plazo	Orientar la acción anual en función del crecimiento futuro	Orientador en el mediano y largo plazo
F	ECONOMIA EN SU CONJUNTO	Plan Nacional de Estadísticas	Establecer una rutina de información que facilite la formulación, análisis y control de los planes	Informativo

/23. Los planes

23. Los planes de inversión y los planes generales de desarrollo de largo plazo no necesitan explicación, ya que han sido profusamente divulgados.

Por último, como mecanismo informativo se destaca el Plan Nacional de Estadísticas, en el cual se decide el tipo de informaciones que debe obtenerse, los responsables de entregar las informaciones primarias, las fechas de remisión de las mismas, las investigaciones especiales, los niveles usuarios de las mismas, etc.

24. Al esquema presentado pueden agregarse otros mecanismos, fundamentalmente de carácter operativo, a fin de garantizar una mayor consistencia entre las decisiones privadas y estatales con las postuladas en el plan. Ello depende, naturalmente, de la estructura institucional y política de cada país, además de la experiencia que se tenga en cuanto a la eficacia de los instrumentos tradicionales de política económica para guiar la conducta de las empresas privadas y consumidoras en general. Con las limitaciones mencionadas podría señalarse la posible formulación de un plan de créditos bancarios con el objeto de condicionar la ayuda financiera al cumplimiento de determinadas metas por parte de las principales empresas privadas. Estas últimas podrían, como rutina, remitir a los bancos a principios de año una especie de presupuesto de actividades, proyectos de inversión y de utilización de equipos. El desarrollo de tales previsiones sería dado a conocer a fines de año a las mismas instituciones.

25. La experiencia demuestra que las empresas financian sus inversiones fundamentalmente con fuentes externas, ya sea mediante venta de títulos u obtención de créditos bancarios. Por lo tanto, cualquier mecanismo que permitiera planificar selectivamente el crédito tendría enorme influencia en las decisiones de los empresarios privados.

26. El trabajo citado en página 4, del que se extrajeron los precedentes párrafos, fue base de discusión del tema en el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica celebrado en Santiago en septiembre de 1962. En las conclusiones finales a que arribó el

/Seminario se

Seminario se concordó con las líneas generales de dicho trabajo y con el esquema de elementos básicos propuesto para un sistema de planificación. Sin perjuicio, se entendió de interés recomendar un elemento adicional de orientación: los planes presupuestarios o planes para el sector público de mediano plazo.

27. Estos Planes de mediano plazo para el Sector Público, serían una desagregación detallada para el sector de las metas que le asignen los planes de mediano y largo plazo para la economía en su conjunto. Comprenderían un campo más amplio que el habitualmente reservado a los Planes de Inversiones Públicas para el mediano plazo, pues fijarían metas y asignarían recursos globales a las distintas funciones del sector con una primaria identificación de programas no sólo de inversión sino de funcionamiento de los servicios. Serían un valioso elemento de orientación para la acción concreta del sector público y su explicitación en los Presupuestos Anuales, con la peculiaridad de que, concordando con los planes generales de desarrollo, podrían auxiliar mucho la política de operación de los gobiernos encargados de llevarlos adelante durante sus períodos de gestión, ya que estos períodos coinciden en general con los límites habituales del mediano plazo (4 a 6 años).

28. Al terminar esta visión sobre los requisitos, características y elementos básicos de un sistema de planificación, es necesario hacer precisiones terminológicas. Estas precisiones se formulan no con el ánimo de dar solución definitiva al problema de denominación de los distintos elementos e instrumentos de las técnicas y sistemas en estudio, sino para aclarar el alcance de los conceptos que se manejan en esta versión de finalidad pedagógica y evitar confusiones precisamente de tipo conceptual. Los elementos "operativos" del cuadro 2 de la página 11, se nominarán Presupuesto Fiscal, Presupuestos de las Empresas Públicas y Presupuesto de Comercio Exterior. Los elementos de "orientación" de dicho cuadro se llamarán Planes: Nacional de Estadísticas; de Desarrollo para el mediano y largo plazo; etc. Dentro del concepto de técnicas de planificación, se referirá todo lo relacionado a la elaboración de planes.

/Finalmente, se

Finalmente, se hablará de técnicas de programación presupuestarias refiriendo a todo lo concerniente con la actividad de planificar, en su subespecie "presupuestar" y cuyo resultado sea la estructuración de presupuestos por programas.

D. Algunos instrumentos de las técnicas de la planificación

29. Así como la actividad de planificar, a los fines de servir a un sistema de planificación integrado, debe producir los elementos de orientación y operación que se señalan en los párrafos del subtítulo anterior, y los debe producir en forma contínua y rutinaria para que el sistema funcione con eficiencia, las distintas técnicas de planificación han elaborado variados instrumentos de trabajo para la tarea de "producir" planes.

30. A los efectos de la organización administrativa para la implantación de un sistema para planificar, interesa conocer no sólo las finalidades del trabajo sino también dichos instrumentos de trabajo, pues de ellos dependerá la estructura interna de los organismos de planificación y sus sistemas y procedimientos de labor.

31. En el campo en que más se han perfeccionado estos instrumentos es en el económico; pero, sin duda, queda aún un gran trecho que cubrir para llegar a tener "instrumentos de precisión." Todos los sistemas de planificación trabajan con magnitudes aproximadas, que fundamentalmente reflejan tendencias, siendo por tanto el cálculo de probabilidades la nota dominante en la planificación.

32. Para dar contenido a los instrumentos convergen diversas disciplinas científicas. En materias económicas, por ejemplo, se requiere el concurso de la teoría económica, de la econometría, del álgebra y el cálculo, de la contabilidad, de la tecnología, de la sociología, de la política, etc. Las técnicas de planificación del desarrollo económico son esencialmente de síntesis: en ellas se funden una gran cantidad de conocimientos aportados por casi todas las ciencias.

/33. Los instrumentos

33. Los instrumentos de planificación tienden a facilitar la formulación de planes y la posterior ejecución de los mismos y sus programas o la evaluación de ellos. Todos ellos prestan utilidad a cada una de estas fases, pero se emplean con mayor énfasis en unas que en otras, tal como sehará notar en cada caso. Los principales instrumentos de la planificación del desarrollo económico son los siguientes: (a) Los modelos econométricos; (b) los sistemas de contabilidad nacional; (c) los presupuestos nacionales 1/.

34. El orden establecido no tiene validez para el proceso lógico que debe seguirse en la formulación de planes. Los modelos teóricos permiten formar el esquema de clasificación de los sistemas de contabilidad nacional y por otra parte se nutren de la información aportada por dichos sistemas, y las proyecciones que, conforme a la mecánica del modelo teórico se hagan de las cuentas sociales, da origen a los presupuestos nacionales.

a) Los modelos econométricos utilizados en la programación

35. Estos modelos entregan instrumentos adecuados de planificación y política económica. Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, financiar el presupuesto, etc. Para alcanzarlo el Gobierno cuenta con ciertos medios como: obras públicas, devaluación de la moneda nacional, la tributación, etc. Pero estos medios pueden producir, además del efecto directo esperado, efectos indirectos o subsidiarios que sean contradictorios con los fines propuestos. Por ejemplo, uno de los fines de la política económica podrá ser detener el alza de los precios, para lo cual se pueden restringir los créditos, pero esta restricción puede producir disminuciones en la actividad interna y bajar la producción, con lo que podría frustrar otros fines de la política económica. Así, pues, el énfasis colocado en ciertos objetivos debe compatibilizarse debidamente, para evitar tener que tomar medidas a continuación en

1/ Ver párrafo 46.

/otros frentes

otros frentes para contrarrestar efectos indirectos no previstos. Para corregir estos defectos se han ideado métodos que tienen en cuenta el aspecto "simultaneidad" en las metas y medios. Se debe considerar, entonces, el conjunto de todos los medios y determinar la manipulación de ellos de un modo tal que produzcan la combinación de todos los efectos. Por ejemplo, los "modelos de decisión" 1/ tratan de relacionar los fines y los medios en un solo juego de ecuaciones simultáneas. Para la construcción del modelo se toman ciertas variables, unas relativas a los fines (aumento del ingreso per cápita, ocupación plena, etc.); y otras relativas a los medios (tasa de tributación, tasa de intercambio, nivel de salarios, etc.) y otras que describen la economía (los precios, el ingreso nominal, etc.). En seguida se fijan las "relaciones" que existen entre las variables, las relaciones pueden ser de definición (expresan identidades como la que existe entre ambos lados de las cuentas nacionales); relaciones técnicas (coeficientes de insumo-producto), y de comportamiento (curvas de demanda y oferta, ahorro e inversión, etc.). Por lo general, los medios son determinados por los fines establecidos y esta simultaneidad trata de lograrse con el desarrollo del modelo o decisión.

b) Los sistemas de contabilidad nacional

36. Los principales sistemas de contabilidad nacional empleados son las Cuentas Nacionales, las matrices de Insumo-Producto y las Cuentas de Fuentes y Usos.

37. El propósito de las Cuentas Nacionales es medir el valor neto de la producción nacional en un período determinado, el aporte de las unidades económicas a la producción nacional separando el valor agregado por cada una; el volumen de ingresos que se destina al consumo y el que se destina a la inversión y comparar la producción total con cada una de las transacciones que determinan su generación

1/ Ver Jan Timbergen "On the Theory of Economic Policy," North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1952, y "Econometrics," The Bladsington C. 1951

/y su

y su distribución en el sistema económico. Para cumplir las finalidades expuestas, en las Cuentas de Ingreso Nacional se consideran las transacciones que se realizan en la compra de bienes y servicios finales. Las transacciones pueden referirse a bienes de consumo y servicios o bienes de capital finales. Las transacciones hechas para mover la producción anual se presentan ordenadas en distintas cuentas. Tradicionalmente se ha presentado al Ingreso Nacional dividido en seis cuentas a saber: Cuenta Consolidada de la Producción; Cuenta del Gobierno General; Cuenta de los Consumidores; Cuenta de las Empresas; Cuenta del Resto del Mundo; Cuenta Combinada de Capital. La cuenta de la producción muestraen un lado el ingreso nacional al costo de los factores y en el otro el Producto Nacional, o sea, la suma de los gastos de los sectores, etc. Las cuentas siguientes muestran los ingresos y gastos de cada una de las unidades y la parte consumida y la ahorrada. Las transacciones corrientes que hace cada sector se equilibra, usando un sistema de contabilidad por partida doble, con la entrada correspondiente en la cuenta de otro sector.

38. El propósito básico del Sistema de Relaciones Interindustriales es mostrar las relaciones que existen entre las distintas actividades económicas. Para ello se presentan las interrelaciones estructurales entre los sectores. La matríz de insumo-producto permite describir la estructura económica y llegar a saber qué efectos produce un cambio en la demanda final sobre todo el conjunto de transacciones interindustriales. Para el cumplimiento de sus propósitos, el sistema en estudio extiende su medición a todas las transaccionesque se efectúan en el sistema económico para comprar la producción nacional en su sentido más amplio. Por consiguiente, incluye la compra de la producción de bienes finales e intermedios por las actividades y sectores económicos; o dicho de otra manera, las ventas de las empresas hechas a otras empresas, a los consumidores finales, al Gobierno y a otros países. Es decir, mide el valor bruto de la producción generada en un lapso de tiempo determinado. De lo anterior fluye que el sistema debe contabilizar las transacciones

/efectuadas en

efectuadas en bienes y servicios intermedios y finales, muestra, pues, las transacciones interindustriales.

39. El sistema de relaciones interindustriales es un sistema que tiene un menor grado de consolidación de transacciones que el Sistema de Cuentas Nacionales. En este último sistema, la Cuenta de las Empresas nos muestra en forma consolidada, es decir, eliminando las transacciones intermedias o interindustriales, la producción de los negocios. En este otro sistema se desconsolida esta cuenta, precisamente para mostrar las transaccionesque se producen entre las industrias antes de llegar a la producción final. Los sectores principales son de dos clases: los sectores productivos, es decir, las actividades económicas que generan la producción y los sectores consumidores, es decir, los que compran la producción a las actividades económicas. Los sectores productivos son: la agricultura, la industria, la minería, los transportes, etc., según el número de actividades que se quiera detallar.

40. El sistema de Fuentes y Usos muestra los factores que influyen en las decisiones de ahorro e inversión de un país. Los motivos que inducen a ahorrar a las familias, el Gobierno, las empresas, etc., son diferentes. Este sistema tiene por fin reflejar por separado el ahorro de cada uno de estos sectores y posibilitar el análisis de su conducta frente al ahorro. El sistema expuesto comprende la medición del volumen de ahorros e inversión. Considera, por consiguiente, los recursos financieros destinados a obras de capitalización. El sistema registra todas las transacciones relacionadas con el ahorro e inversión que se efectúan en el mercado de capitales y en el sistema bancario. Se incluyen transacciones monetarias como ser: préstamos, aumento de caja, compra de acciones, etc., y transacciones contables, como: ganancias no distribuídas, reservas de depreciación, variación de inventarios, etc.

/41. La Cuenta

41. La Cuenta de Capital del Sistema de Cuentas Nacionales consolida una serie de transacciones que se efectúan en relación al ahorro e inversión. Muchas transacciones se hacen para facilitar el mecanismo de relaciones entre las unidades que ahorran, entre sí, y las unidades de inversión. Permite transferir los ahorros y hasta transformarlos en inversión. Este sistema muestra también las transacciones realizadas con dinero y/o crédito, es decir, las operaciones financieras que canalizan los ahorros de manera que se dirijan hacia los que realizan la inversión, las cuales no son consideradas por la cuenta de capital ya que no significan un aumento al activo de la economía. Este sistema, pues, desconsolida todas las transacciones de ahorro e inversión con el objeto de mostrar como el mercado de capitales y el sistema bancario y financiero genera y canaliza los ahorros hacia la inversión.

c) Los presupuestos nacionales 1/

42. Los sistemas contables ya vistos permiten formular los presupuestos correspondientes, mediante la proyección de las cuentas. Estos presupuestos son principalmente el Presupuesto Económico Nacional, el Presupuesto de Relaciones Interindustriales y el Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos.

43. El Presupuesto Económico Nacional surge del sistema de Cuentas Nacionales. En él aparecen las mismas cuentas, sectores y transacciones de este sistema de contabilidad. En él se registran las decisiones de ingreso y gasto que previsiblemente tomará cada unidad de la comunidad, ya con el propósito de producir bienes de consumo o de capital sea para consumirlos en el territorio nacional o para exportarlos. Este presupuesto fija el volumen y distribución sectorial de la demanda en términos generales. Es la herramienta básica de la programación global, pues sirve para fijar el nivel de demanda nacional.

1/ Ver párrafo 46.

/44. El presupuesto

44. El presupuesto de Relaciones Interindustriales contempla detalladamente cuanto deberá producir cada una de las actividades económicas, para satisfacer la demanda final e intermedia a que dará lugar una determinada estructura del Presupuesto Nacional. Este plan se formula a partir de la matríz de relaciones interindustriales, especialmente en función de las variaciones de la demanda final. Los efectos que producirán los cambios en la demanda final se calculan mediante el proceso de inversión de la matríz de insumo-producto a través de la aplicación de los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final. Como vimos el sistema de relaciones interindustriales entrelaza la división de las unidades económicas (consumidores, empresas, etc.) con la división de las actividades económicas (agricultura, industria, minería, etc.), de tal manera que conociendo el total de recursos financieros que corresponderá usar a cada sector económico es posible determinar, por ejemplo, cuántos de los recursos usados por el sector empresa se emplearán en cada una de las actividades económicas que darán origen a la oferta de bienes intermedios y finales, cuánto de los recursos usará el Gobierno para compras de bienes finales, de cuánto dispondrán los consumidores para comprar bienes finales, etc.

45. El presupuesto de Fuentes y Usos corresponde al sistema de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión. Como se comprende, para las técnicas de programación este presupuesto especial es de gran importancia, ya que en él están contenidos los fondos de ahorro e inversión. En él se contemplan las fuentes del ahorro y sus usos, sea en inversión directa e indirecta. A través de este instrumento se hace la programación financiera y se logra así compatibilizar las metas de desarrollo económico con la estabilidad monetaria.

46. La denominación de presupuestos dada a los instrumentos reseñados en los párrafos 42 a 45, corresponde a la forma de identificación de los mismos que se ha utilizado habitualmente en las técnicas de planificación general y que figuran en la versión de los cursos sobre la materia del Profesor Jorge Ahumada. Se ha mantenido esa forma de

/denominación por

denominación por consecuencia a dicha versión que inspiró la reseña hecha, aunque de acuerdo con el criterio expuesto en el párrafo 28 se trate de instrumentos de tipo "orientador." Es preciso, también, señalar, a los efectos aclaratorios, que el concepto del denominado Presupuesto Económico Nacional (párrafo 43) difiere del elemento orientador identificado con el mismo nombre en el cuadro de la figura 2. Este último, que como elemento orientador debiera nominarse Plan Económico Nacional Anual (párrafo 28), es un instrumento que comprende conjuntamente a los tres instrumentos referidos (Presupuestos Económico Nacional, de Relaciones Interindustriales y de Fuentes y Usos), y cuya elaboración no es contradictoria con la de éstos, que no son sino desagregaciones de aquél.

/CAPITULO II

CAPITULO II

LAS TECNICAS DE ADMINISTRACION Y LA PLANIFICACION

1. Como ya se dijo, la técnica de la planificación es una técnica de síntesis: muchas ciencias y técnicas aportan su concurso para hacer posible la determinación científica de metas de desarrollo económico y la asignación de los recursos entre las diferentes ocupaciones posibles. La ciencia económica, la estadística, la contabilidad, las matemáticas, la tecnología, etc., son las principales disciplinas que auxilian a la técnica de planificar. La planificación del desarrollo económico utiliza, en consecuencia, los adelantos científicos para lograr racionalizar la conducta humana y elevar sus posibilidades.

2. La Administración Científica o Racional, por su parte, también aporta sus principios y técnicas para el éxito de la planificación. La Administración, en efecto, provee al programador de importantes herramientas para la organización de la formulación y ejecución de los planes. Con respecto a la formulación de éstos, señala procedimientos y métodos de acción para confeccionarlos, organiza las entidades de programación, da esquemas para obtener y clasificar la información que contiene, etc. Con respecto a la ejecución del plan y sus programas, señala la organización ejecutiva más apropiada para maximizar los resultados, da líneas para la conducción de los programas, señala normas para administrar el personal ejecutor, etc.

3. La Ciencia Administrativa aplicada a las actividades económicas y sociales constituye, pues, un poderoso auxiliar de la planificación. Los que piensan que lo más importante es "ejecutar planes", es decir actuar racionalmente, creen que una técnica que posibilite la implementación de los planes, debe requerir atención y estudio. Precisamente la Ciencia Administrativa proporciona los principios y técnicas para la acción humana, e incluso para el pensamiento. La lógica es su centro y por ello se le denomina también Administración Racional. Aplicar la lógica y la razón a los actos humanos y colectivos es una vieja aspiración de la humanidad a la que la Ciencia Administrativa procura llegar.

/4. La Administración

4. La Administración Científica se aplica a las empresas privadas, al gobierno, al ejército e incluso a la Iglesia. Los principios administrativos referidos a los negocios forman un cuerpo de doctrina al que se llama "Administración de Empresas". Aplicados al gobierno se denominan "Administración Pública".

A. Las operaciones administrativas y la planificación.

5. Planificar es una operación administrativa y como tal integra los esquemas que los especialistas de la Ciencia Administrativa han desarrollado sobre las diferentes operaciones de la administración.

6. El primero de esos esquemas fue desarrollado por Henry Fayol[1/] quien divide las operaciones administrativas en la siguiente forma: 1. Operaciones técnicas; 2. Operaciones comerciales; 3. Operaciones financieras; 4. Operaciones de seguridad; 5. Operaciones de contabilidad; 6. Operaciones de administración.

En función de este esquema definió la administración como "planificar, organizar, coordinar, dirigir, y controlar". Planear significa estudiar el futuro y confeccionar el plan de operaciones. Organizar significa elaborar la organización material y humana de la empresa, incluyendo tanto a los hombres como a los materiales. Coordinar significa unir y correlacionar todas las actividades. Dirigir significa hacer que el personal haga su trabajo. Controlar implica verificar que todo se ha hecho de acuerdo con las reglas que se han establecido.

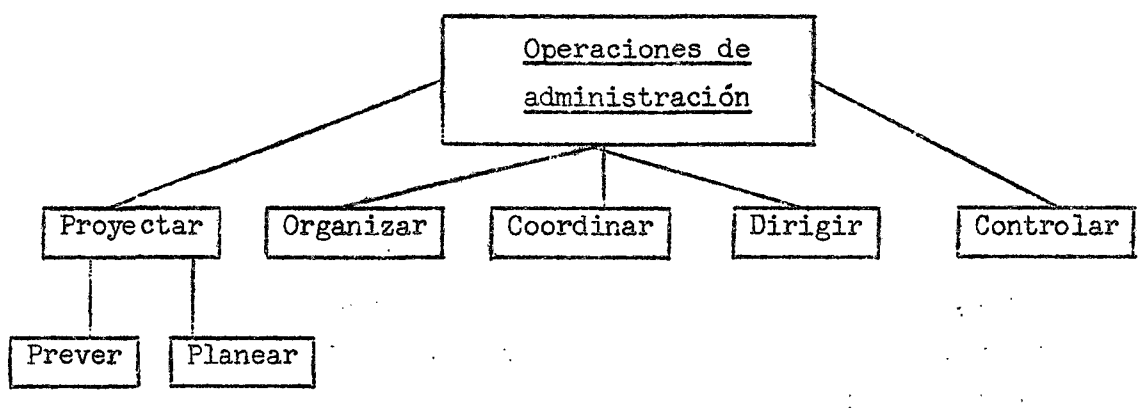
7. Cada una de las operaciones administrativas, según Fayol, puede subdividirse a su vez, tal como aparece en el siguiente cuadro:

1/ Véase Henry Fayol "Administración General e Industrial". Ed. Argentina de Fin. y Adm., Buenos Aires, 1942.

/Esquema de

Esquema de las Operaciones Administrativas, según Henry Fayol

Dirigir un organismo es conducirlo hacia su objetivo, usando en la mejor forma los recursos a su disposición, lo que implica ejecutar eficientemente las seis operaciones siguientes:				
Operaciones técnicas Producción Manufactura.	Operaciones comerciales Compras, ventas y cambios.	Operaciones financieras Obtener y controlar el capital	Operaciones de seguridad Protección de los bienes y personas.	Operaciones contabilidad Hacer inventarios, balances cuentas, calcular costos, estadísticas,etc.



8. Al esfuerzo de esquematización de Fayol, siguieron muchos otros entre los que merece señalarse el de Luther Gulick[1/], que introduce el criterio de que las operaciones administrativas deben clasificarse con un criterio funcional.

9. Otro intento - más reciente - de sistematizar científicamente las operaciones administrativas y de ubicar dentro de ellas a la planificación,

1/ Ver Luther Gulick "Science, Values and Public Administration", Nueva York, 1937.

/corresponde al

corresponde al experto venezolano Dr. Enrique Tejera París. Según este autor es posible agrupar las operaciones administrativas conforme a unos pocos criterios centrales. Al efecto divide las operaciones administrativas en la siguiente forma:

- Administración
  - Operaciones de planeamiento
    - Planificar
    - Presupuestar
  - Operaciones de Ejecución
    - Organizar
      - Estructurar
      - Sistematizar
      - Instalar
    - Dirigir
      - Orientarse
      - Decidir
      - Dotar de personal
      - Exponer
      - Implantar
      - Coordinar
      - Controlar
      - Mantener
      - Evaluar

10. Este esquema, que ha sido desarrollado explícitamente por el autor sólo en las operaciones de ejecución, es, a nuestro juicio, la visión más adecuada a nuestros fines, pues permite presentar armónicamente las operaciones administrativas, siguiendo una línea lógica que facilita el estudio de conjunto sobre las diversas ramas de la administración.

B. Las operaciones de planeamiento o planificación.

a) Planificar

11. Administrar es planear y ejecutar. La planificación es la fase inicial del proceso administrativo. Sin planeación no existe una ejecución inteligente ni aprovechamiento racional de los recursos. Las mejoras en la organización y métodos de un organismo pueden traerle beneficios,

/pero si

pero si no van acompañados de una planificación adecuada de las metas a seguir, en su conjunto la conducta de dicho organismo puede seguir siendo tan irracional como antes, aunque ahora lleven a la práctica con más agilidad los fines inútiles.

12. La planificación surge de ciertos "principios", se hace a través de un "proceso" y produce un "resultado": el plan.

13. Los "principios" fundamentales que la inspiran son diversos. Pero en general, podría decirse que la idea central involucrada en la planificación es la de "racionalidad". El principio de racionalidad envuelve al concepto de que dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres del Gobierno, de las empresas, de las familias, etc., es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura: elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la planificación como la selección cuidadosa de fines y de medios apropiados para alcanzarlos.

14. Si se observa el "proceso" de planificación, se percibe que, en este sentido, ella queda definida por las acciones de "coordinar", "prever", "anticiparse al futuro", "determinar una conducta a seguir", etc. Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la "actitud racional" que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias, etc. Es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de

/selección de

selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

15. Si se atiende al "resultado", planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno, de una familia, etc. Es hacer planes y expresarlos en programas, es fijar metas cuantitativas a éstos y las actividades que comprenden, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir las tareas que se cumplirán, fijar la cantidad y calidad de los resultados, es determinar los proyectos que se ejecutarán y la localización espacial de las obras y trabajos inherentes a los mismos.

16. De acuerdo con lo expresado anteriormente, planificar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

17. Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la planificación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas que sostiene la tesis de que la planificación tiene lugar solamente en el curso de la ejecución de los planes. Para ellos la planificación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Para ellos, planificar es "actuar" racionalmente en función de ciertos objetivos. En verdad, la mera formulación de planes no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. Por ello sostienen que la idea de formular planes de ser sustentada por la ejecución y formar un todo indivisible con ella.

/18. No obstante

18. No obstante, la necesidad de determinar los límites de las distintas operaciones administrativas indica como más adecuado el criterio que estima que la operación de planificar termina con la formulación de los planes. Esta conclusión impuesta por exigencias de precisión de la ciencia de administración, no quiere significar que no sea compartible el espíritu que informa la otra tesis. Pero, dicho espíritu se conforma más bien con la necesidad de que la actividad de planificar opere en una estructura de organización montada para hacer funcionar un sistema integrado de planificación, y en la que el conjunto de operaciones administrativas estén coordinadas para el cumplimiento de los fines últimos a los que el sistema acceda.

i) Principios de la planificación

19. La planificación, cualquiera sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos. A fin de completar las explicaciones anteriores conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez. Los principios básicos de la planificación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

20. El primer principio es el de racionalidad. Se trata de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita maximizar los recursos empleados. La planificación viene, en consecuencia, a ser una expresión de la aplicación del criterio "económico" a la conducta de un estado o de una empresa o de una persona, y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos.

21. El segundo principio es el de previsión. La planificación es "previsión" del futuro. Los planes y sus programas tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio se

/fijan plazos

fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar para plazos de cuatro, cinco o diez años. Sin embargo, también existen programas que se aplican en el corto plazo, por lo general menos de un año. La fijación de los límites del tiempo dependerán, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

22. El tercer principio es el de la universalidad. En virtud de este principio, al planificar se deben abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven dentro de una mutua y constante interacción, la planificación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del estado o de las empresas. Desde luego, la actividad del estado debe planificarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa y abarcar toda la economía. La actividad de planificar no es patrimonio exclusivo de los organismo superiores del Gobierno, por el contrario, toda la rama ejecutiva del estado debe hacerlo en sus distintos niveles. Para lograr el equilibrio en la planificación pública, los estados formulan planes globales de acción y abarcan también al sector privado.

23. El cuarto principio es el de la unidad. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. El principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los planes sectoriales en el plan global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas. Al respecto, cabe señalar que, por ejemplo, es indispensable formular un programa de industrialización, concebir simultáneamente un programa educacional destinado a proveer a las industrias nuevas de técnicas y personal calificado. Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aparición de estrangulamiento en la economía.

/24. El quinto

24. El quinto principio es el de continuidad. La planificación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el estado y las familias, se deberán hacer cosas, por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá. Su proceso es, en consecuencia, de duración ilimitada. Cumplido un plan, se formula el siguiente, o bien, como hacen algunos países todos los años se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia en la acción. La falta de continuidad va contra la idea misma de la planificación: el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización, y producir despilfarro.

25. El sexto principio es el de inherencia. La planificación es necesaria en cualquiera organización humana; es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del estado como la administración de una empresa no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un estado que no planifica no puede ser eficiente ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada estado planifica según sus criterios dominantes: puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe planear y programar técnicamente su actividad. La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su márgen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

26. Como se colige de lo expuesto, la planificación requiere de la concurrencia copulativa de los principios esbozados; ellos en conjunto, dan fisonomía al proceso de formulación de los planes.

/ii) El Proceso

ii) El Proceso de Planificación

27. Los principios vistos adquieren su validez real en el "proceso" de planificar. Tanto la política, como la planificación y la programación presupuestaria se gestan en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La planificación se gesta a través de las etapas de formulación, discusión y aprobación de planes con actividades de orden técnico y decisiones políticas entrelazadas. La relevancia de la participación del nivel político variará según sea la jerarquía del plan en lo que refiere a su ámbito, su duración y el nivel de sus decisiones. En los planes generales, para la economía en su conjunto, de largo o mediano plazo, en los cuales se determinan prioridades entre soluciones alternativas de los grandes problemas de la comunidad: nivel de consumo, educación o vivienda, industria pesada o de consumo, desocupación, etc., la decisión política tiene alta gravitación. A medida que la actividad planificadora va desarrollando los planes generales en planes sectoriales, en ámbitos diferenciados - sector público y sector privado - para períodos cortos y determinando programas, actividades y/o proyectos concretos de acción, sin duda coordinados con aquellos planes generales, la participación del nivel político debe perder gravitación en favor de las decisiones del nivel técnico.

b) Formulación del plan

28. Para hacer la formulación de un plan se emplean técnicas adecuadas. Para cada tipo de plan existe una técnica determinada, pero en general, puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias. Por cierto, también, cada tipo de plan requiere de expertos diferentes.

/29. La etapa

29. La etapa de formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del plan. Para este efecto, se reunen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. La prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Hecho lo anterior, el planificador, conforme a las líneas generales establecidas en la política de la materia, formula metas concretas a la acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficientes de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

30. El plan se compone, entonces, de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del mismo se exponen en un documento, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades.

c) Discusión y aprobación

31. Todo plan para tener posibilidades de éxito requiere contar con la aprobación del gobierno y con la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón, una vez formulado por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, en muchos países existen Consejos Nacionales de Economía en los cuales están representados los productores

/y los

y los trabajadores; en estos consejos los dirigentes de las cámaras de comercio, de las sociedades de agricultores, de industriales, de mineros, etc., se juntan con los dirigentes de los sindicatos y de los gremios de empleados para hacer escuchar sus opiniones. Otro sistema puede ser el de convocar a audiencias públicas en los comités de Congreso cuando se discute el plan; como ocurre, por ejemplo, con el presupuesto de los Estados Unidos, en donde el Gobierno prepara un presupuesto por programas y es discutido, junto con el Informe Económico del Presidente, en diversos comités del Congreso; hasta allí llegan los representantes de la agricultura, el comercio, y del trabajo y exponen sus puntos de vista frente a los programas gubernativos. Un tercer sistema es el aplicado por Puerto Rico. Allí existe la "vista pública" que es una audiencia en la que los planificadores exponen al público los planes y solicitan sugerencias y observaciones para mejorar los programas.

32. La aprobación definitiva de los planes y sus programas se realiza, en los países en que existe el sistema de presupuesto por programas, al promulgarse la ley de presupuestos, en lo que refiere a los programas concretos del sector público. En otros países, los planes son sometidos íntegramente a la consideración del congreso y aprobados como ley. Finalmente, hay casos en que el Ejecutivo ordena el cumplimiento de un plan dictando un decreto supremo.

33. En todo caso, parece conveniente buscar en el trámite de discusión y aprobación un sistema que, junto con resguardar los deseos de la opinión pública y de los grupos sociales, sea lo suficientemente flexible y racional para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulen lo planeado y dificulten su aplicación.

iii) <u>El resultado de la planificación</u>

34. El proceso de la actividad de planificar conduce a la generación del o los planes. Un plan puede ser distinto según ya se vio en el punto anterior, en función de su ámbito de acción, su lapso de duración y/o las materias de que trata, pero en general existen ciertas

/características comunes

características comunes que pueden ser estudiadas por separado. En este párrafo se estudiarán esas características comunes, analizando su contenido.

35. En todo plan es posible distinguir capítulos o partes diferentes. El documento que los contenga puede ser dividido de la siguiente manera: 1) Presentación; 2) Diagnóstico; 3) Pronóstico; 4) Fijación de metas y asignación de recursos.

36. Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan, su fundamentación general, etc. En esta parte, se procura demostrar la necesidad de que tuvo en vista al planificar. Sirve de introducción a la discusión del plan mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

37. El capítulo relativo al diagnóstico tiene por objeto explicar la diagnosis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte muestra los antecedentes que han sido reunidos y los analiza, tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes reunidos para el diagnóstico son principalmente de tipo cuantitativo, consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales. Estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes y se analizan en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidos, procurando relacionarlos entre sí. También se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como ser los problemas sociales, políticos, económicos, demográficos, geográficos, etc., que condicionan en gran medida las posibilidades del plan. La evolución histórica del país y sus características también deben ser consideradas, como asimismo, las relaciones internacionales del país, especialmente en sus matices de comercio exterior. Todo este bagaje de información que debe ser presentado en forma sistemática en el plan viene a ser la fundamentación básica del mismo.

38. Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones hechas. Estas proyecciones se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico; tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el

/futuro, si

futuro, si se mantienen vigentes las tendencias. En esta parte, se debe explicar además la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan, los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones, etc.

39. En las partes anteriores ya se han mostrado los antecedentes necesarios para comprender las finalidades generales del programa. Por esto en la parte sobre objetivos corresponde establecer las metas concretas del plan. La prognósis ya demostró lo que acontecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias son desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del gobierno, el plan establece los cambios que se desea producir en el futuro y con este fin establece metas a la acción. En el documento programático deben ser mostradas las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y su estructura jerárquica. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al máximo los enunciados de propósitos de carácter genérico. La fijación de metas forma el cuerpo del plan. No obstante, es preciso señalar que en todo plan habrán metas finales y metas intermedias. En esta parte figurarán las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporada en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines. Además, se debe hacer una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizarán para cumplirlo, y el plan financiero que le acceda.

40. La actividad de planificar puede tener por resultado distintos tipos de planes. Atendiendo a su tiempo de duración pueden ser planes de largo, mediano o corto plazo. Atendiendo a su ámbito económico pueden ser planes generales o para la economía en su conjunto o planes sectoriales para la industria, la agricultura, el transport, etc. Atendiendo a su ámbito geográfico pueden ser planes nacionales, regionales, estaduales, y municipales o de desarrollo urbano. Finalmente, atendiendo al campo de actividad, pueden ser planes para el sector público y para el sector privado. Lógicamente, no se trata de

/categorías independientes;

categorías independientes; por ejemplo, los planes generales o para la economía en su conjunto comprenden al sector público y el privado conjuntamente, así como todos los planes deben estar encuadrados en alguno de los límites de tiempo señalados.

d) Presupuestar

41. La operación de presupuestar constituye una fase de la planificación. Los planes globales para la economía en su conjunto de largo y mediano plazo, especialmente desarrollados para el sector público en planes de inversiones y actividades también de mediano plazo, se "presupuestan" para la acción concreta de cada año o sea para el corto plazo. Los presupuestos fiscales estructurados de acuerdo con las técnicas que se analizarán en la segunda parte del curso, constituyen el instrumento de ejecución inmediata o a corto plazo de los objetivos de largo y mediano plazo indicados para la acción del sector público en los planes generales.

42. La actividad de presupuestar surge de principios paralelos a los de la planificación, ya que no es sino una parte de ésta. Se cumple a través de un proceso propio que lo diferencia del de aquella, en razón de su mayor grado de concreción, de su ámbito, del período que abarca y de exigencias derivadas de procedimientos jurídicos administrativos generalmente muy detallados, para su formulación, discusión y sanción. Finalmente, su resultado, expresado en el documento presupuestario, presenta también características propias, disímiles a las de los documentos que se elaboran en la formulación de los planes para la economía en su conjunto, sean generales o sectoriales.

43. El estudio detallado de todos los aspectos vinculados a los presupuestos fiscales se verá, como queda dicho más arriba, en la segunda parte del curso.

CAPITULO III

LA ORGANIZACION

A. Concepto de organización

1. Como se vio en el capítulo anterior, la operación administrativa de "organizar" corresponde a la primera fase dentro de las operaciones de ejecución. Luego de identificadas las metas de acción para el futuro mediante la operación de planear, es necesario iniciar las fases de la ejecución organizándose para el ajustado cumplimiento de las metas.

2. Los orígenes de la organización son tan antiguos como la sociedad humana. Nuestros antepasados desde antiguo sintieron la necesidad de asociarse. La experiencia humana, a través del tiempo, ha demostrado la necesidad práctica de la organización en la realización de los propósitos colectivos.

3. Suele pensarse que la "organización" corresponde a una gran empresa dotada de muchos trabajadores, pero la verdad es que todo grupo que tiene un propósito determinado, aunque sólo conste de dos o más personas, ya tienen los fundamentos de la organización y el principio esencial de la coordinación. Así, por ejemplo, cuando dos hombres unen sus fuerzas para trasladar una piedra que es demasiado pesada para ser movida por uno solo de ellos, nace una combinación de esfuerzos que es en realidad una organización humana para obtener un fin determinado, y en el procedimiento que usen para alcanzar su objetivo (cambiar la piedra de ubicación) podemos encontrar los principios fundamentales de la organización [1].

1/ En esta parte se ha seguido a James D. Mooney en "Principios de Organización" ED. Cultura, TG., S.A. México, 1954.

/4. En primer

4. En primer lugar, es necesario que los dos hombres hagan el esfuerzo al mismo tiempo, porque de lo contrario habría un desperdicio de fuerzas. De esta combinación de actividades nace uno de los principios más importantes de la organización: "la coordinación." En segundo término, una de las personas debe dar una señal para iniciar el movimiento diciendo: "ya", "ahora" o cualquier otra palabra o frase, para que ambos inicien sus esfuerzos al mismo tiempo y aparece así otro de los principios de la organización: "el liderato o la dirección." En tercer lugar, puede suceder que uno de los interesados dé al otro alguna idea para efectuar el esfuerzo conjunto en alguna forma especial que permita un mejor aprovechamiento del esfuerzo común y surge, así, "la fase o principio de estado mayor," que es también vital en la organización.

5. Como puede verse, en la ejecución de un plan, por simple que sea, o en cualquier esfuerzo de común o combinado aparecen y están presentes los principios inherentes a la organización, es decir, la organización misma. Se define a la organización como "la forma que asume toda asociación humana para lograr un propósito común." La organización combina los recursos disponibles y los orienta al cumplimiento de las metas del plan. Para lograr el mejor cumplimiento de un plan la organización es, pues, decisiva.

B. Los principios de la organización

6. Como ya lo vimos a propósito de la planificación en el capítulo anterior, en la organización también existen ciertos principios fundamentales. A ellos nos referiremos en lo que sigue, para estudiar después las operaciones organizativas.

a) El principio coordinador

7. Comienza la organización cuando la gente combina sus esfuerzos para un propósito determinado. Así, en el ejemplo de las dos personas que tratan de mover una piedra, cuando ellos unen sus esfuerzos para lograr su objetivo nace la combinación, pero, además, es necesario que dicho esfuerzo sea coordinado, es decir, que ambos actúen juntos. Por

/lo tanto

lo tanto, se puede definir la coordinación como la disposición ordenada del esfuerzo del grupo, para dar unidad de acción con vistas a un propósito común. La coordinación es el principio fundamental de la organización y en él se contienen todos los otros principios subordinados. Siendo la coordinación el principio que abarca a todos los demás, su propio principio y fundamento se encuentra en la autoridad o poder coordinador supremo. Por otra parte, en la organización la autoridad es un derecho que radica en su propia estructura y que descansa en causas morales. No puede concebirse la autoridad sin la correspondiente responsabilidad, y si la superioridad usa sus derechos sin darle debida atención a sus deberes, tarde o temprano, fracasará.

8. Los ejecutores de programas deben tomar en cuenta que la coordinación auténtica debe basarse en una verdadera comunidad de intereses y de comprensión para lograr el objetivo deseado. Esto quiere decir, que la administración y sus miembros no sólo deben entenderse entre sí, sino que todos y cada uno de ellos deben comprender cual es el verdadero propósito que persigue la organización: las metas de los planes. Más aún, que todo grupo representado en la organización debe entender cómo y porqué el logro de dichos propósitos es de importancia fundamental para el cumplimiento del plan global. El único medio concebible para lograr una verdadera integración de todos los intereses del grupo en la organización, en pos de las metas del plan, es a través de normas administrativas que hagan de esta comunidad de intereses una realidad más tangible para cada uno de sus miembros.

9. La coordinación se hace para cumplir una meta u objetivo. Pero de ahí no se desprende necesariamente, que aún cuando haya un interés y una comprensión recíprocas, y un cierto grado de participación mutua, todos y cada uno de los miembros de la organización tengan que llevar, de hecho, en su mente, una comprensión profunda del objetivo y de los medios para alcanzarlo. La necesidad de la existencia de un medio que permita a todos los miembros de la estructura

/compenetrarse de

compenetrarse de los fines del plan, hace aparecer el concepto de doctrina de éste. En su sentido primario, doctrina del plan significa la definición del objetivo. En la organización gubernamental se suelen encontrar doctrinas diferentes y cambiantes, por ello debe formularse una doctrina que sirva de objetivo a la organización.

b) El principio gradual

10. De la misma manera que resulta indispensable la existencia de una autoridad coordinadora superior, también es necesario que haya un proceso formal a través del cual esta autoridad coordinadora funcione desde arriba hacia abajo a través de todo el cuerpo organizado. Este constituye el principio gradual o jerárquico de la organización y se refiere específicamente a la existencia de un escalafón de deberes, no de acuerdo con diferentes funciones, sino que de acuerdo con los grados de autoridad y correspondiente responsabilidad.

11. El escalafón de deberes reconoce: 1) liderato o jefatura; 2) delegación; y 3) definición de atribuciones o facultades.

12. El liderato representa autoridad, y debe poseer toda la autoridad necesaria para ejercitarse, pero esto no quiere decir que el líder y la autoridad suprema sean idénticas. En efecto, el procedimiento usual es que la suprema autoridad coordinadora, donde quiera que radique, designe a sus líderes. El liderato es la forma que la autoridad asume al ponerse a actuar. La importancia del liderato aumenta a medida que crece la organización, ya que tal crecimiento exige líderes que conozcan los planes de desarrollo, los principios de organización y que sepan aplicarlos. Pero un buen líder no sólo tiene que estar empapado en las ideas del plan y ser un organizador eficiente, sino que, además, tiene que poseer cualidades psíquicas para dirigir. Una buena síntesis de las cualidades de un líder es la que expresa que, "el líder debe ser todo lo que él desea que lleguen a ser sus subordinados."

/13. Delegación

13. Delegación significa que una autoridad superior confiere a un subordinado una parte de su mando. La delegación implica una doble responsabilidad; el delegado se hace responsable ante el superior por el cumplimiento de su tarea, pero el delegante sigue siendo responsable de que esa tarea se lleve a cabo ante las autoridades superiores. La delegación aparece en la organización como una consecuencia necesaria a la naturaleza procesal del liderato, ella es inherente a la naturaleza misma de la relación entre superior y subordinado. Por otra parte, el modo como el líder delega la autoridad permite identificar tres tipos diferentes de jefe: 1° Aquél a quien le resulta fácil delegar su propia autoridad y que incluso estaría complacido de poder delegar su propia "responsabilidad." La principal característica de esta clase de personas es su repugnancia o resistencia a aceptar la responsabilidad y las obligaciones que ésta impone. No son líderes auténticos y sólo se encuentran en ese papel por circunstancias fortuitas. 2° El que delega la autoridad con facilidad y procede a ello en cuanto percibe la necesidad de hacerlo. No obstante, tiene conciencia que siempre hay algo que no puede delegar y que es su propia autoridad y la responsabilidad correspondiente. Es este sentido de responsabilidad lo que lo decide a delegar cualquier función tan pronto como su tarea global comienza a exceder sus posibilidades personales de trabajo. Tales personas son los verdaderos líderes de programas. 3° El último tipo está representado por aquel líder que siendo muy eficiente para ejecutar cualquier tarea que sea susceptible de realizarse personalmente, fracasa como organizador, por su incapacidad para utilizar las aptitudes de otros. En ciertas circunstancias, la absoluta necesidad física puede forzarle a delegar algunos deberes, pero siempre trata de retener, en la medida de lo posible la autoridad esencial para un desempeño eficiente de tales deberes. Este tipo de personas plantea con frecuencia el mayor obstáculo al crecimiento organizado de las instituciones y puede entorpecer el desarrollo de todo un programa.

/14. La definición

14. La definición de atribuciones o facultades

Se entiende por tal la forma gradual a través de la cual la jefatura delega en cada subordinado su propia tarea específica. Por ejemplo, en las Fuerzas Armadas la diferencia entre generales y coroneles de la aviación es jerárquica o gradual, y está dada por la determinación de las distintas atribuciones y facultades de ambas jerarquías.

c) El principio funcional

15. Este principio procura hacer la distinción entre diferentes clases de deberes. Por ejemplo, la diferencia entre un oficial de artillería y un oficial de infantería es funcional.

16. La coordinación verdadera, en el sentido formal, sólo puede efectuarse mediante una definición exacta de deberes, empezando esta tarea por las categorías más altas. La teoría y la experiencia demuestran que es indispensable la exactitud en la especificación de tareas para crear una verdadera armonía colectiva. Si un empleado entiende aisladamente la naturaleza de su función desempeñará sus deberes en forma pasiva, pero si puede ver la forma en que sus actividades se relacionan con las otras funciones del servicio y con el objetivo de éste, se sentirá personalmente identificado con dicho objetivo y se transformará, de participante pasivo, en activo partícipe del propósito común. Corresponde al organizador la tarea de la correlación formal de funciones, en tanto que al líder o director del programa le corresponde relacionar a las personas que desempeñan tales funciones.

C. Las operaciones de organización

17. En el esquema de Tejera se señalaron tres: estructurar, instalar y sistematizar.

a) Estructurar

18. La primera operación de organización es la "estructuración," que comprende la creación o reforma de cada una de las unidades

/administrativas de

administrativas de un organismo.

19. Consiste, en primer lugar, en la especificación de las características o requisitos que debe poseer el personal de cada servicio y la indicación del número de funcionarios de cada especialidad que requerirá la unidad administrativa. En segundo lugar, al estructurar se señalarán las normas de coordinación. Estas normas establecerán la coordinación entre las distintas unidades administrativas de un organismo entre sí, los funcionarios de distintas categorías jerárquicas y/o entre funcionarios de diferentes cometidos funcionales.

20. Al estructurar se distinguirán las dos formas de coordinación: la vertical y la horizontal.

21. La coordinación vertical se expresa en una sola palabra: autoridad. La autoridad tiene que seguir un proceso claramente definido que le permita infiltrarse en toda la organización, de manera que todos pueden tomar parte en el ejercicio de esa autoridad, de acuerdo con la naturaleza de sus obligaciones. Ahora bien, el proceso por medio del cual la autoridad actúa en la organización ya vimos que recibe el nombre de liderato, el cual funciona por medio de la delegación de responsabilidades. El propósito final de la delegación es precisamente el de la coordinación de funciones, es decir, de las distintas clases de deberes u obligaciones. La distinción de funciones aparece cuando la línea central de la autoridad comienza a crear funciones a uno y otro lado, para luego diversificarse en varias clases de funciones.

22. Desde el punto de vista de la organización, las funciones ministeriales de gran importancia requieren una organización escalonada desde arriba hacia abajo, de manera que esas funciones a todo lo largo de la cadena en escalera adhieren a la línea de autoridad. El jefe ejecutivo debe tener autoridad de línea para ejercer una supervisión o inspección efectiva sobre los diversos elementos subordinados de su organización. Pero, no siempre es necesario que todas las negociaciones con los niveles inferiores de la organización se efectúen a través de la línea de la autoridad. Así, la asesoría

/directa, los

directa, los contactos técnicos y de información especializada no se oponen a una buena organización. De otro lado los problemas de dirección, política general, disciplina y otras materias conexas, deben ser solucionadas a través de la línea de autoridad.

23. La coordinación horizontal actúa por medio de la aplicación universal del conocimiento, la que se obtiene fundamentalmente a través de las fases informativas y asesora de los organismos asesores o estado mayor. Este servicio del conocimiento es esencial para el buen funcionamiento de cualquier organización y es por eso que los servicios de asesoría o estado mayor, aunque no estén organizados formalmente aparecen en todas las instituciones.

24. El servicio de asesoría o estado mayor, al igual que la autoridad de líneas, comienza desde arriba; en esta primera etapa su papel es el de asesor de la dirección. Por esto se lo ha definido como una prolongación de la personalidad del jefe ejecutivo, que en la práctica se traduce en que éste puede disponer de más ojos, más oídos, más manos y piernas para ayudarlo a formular su política y sus directivas. Esta actividad constituye las fases informativas y asesoras del servicio de asesoría o estado mayor. Ahora bien, cuando las directivas del jefe ejecutivo son aplicadas a las distintas actividades, entonces aparece la fase de la supervisión, es decir, lo que hemos llamado servicio del conocimiento a través de toda la organización.

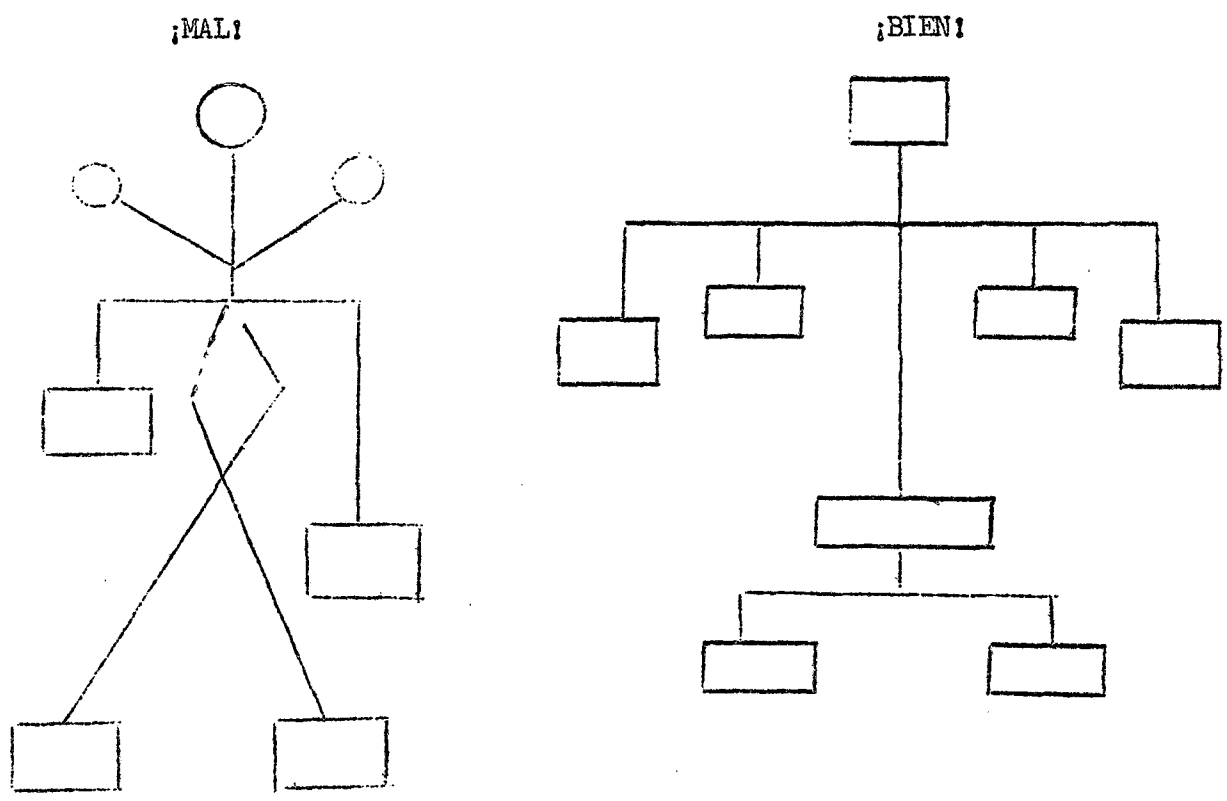
25. La mejor manera de representar la estructura administrativa se logra mediante el organograma, que es esencialmente esquemático e incompleto. El organograma puede ser el resultado del estudio de un organismo existente, o bien, el complemento para la creación de un organismo. Debido a que es una representación incompleta, el organograma debe acompañarse siempre de explicaciones verbales o escritas. La mayoría de las estructuras no se describe con

/organogramas sino

organogramas sino que con leyes, reglamentos, resoluciones, etc. 1/

26. Los organogramas se componen de dos elementos gráficos: a) los que representan las unidades; b) los que representan las relaciones que hay entre ellas. Al mismo tiempo, es necesario representar distintos tipos de unidades y diferentes clases de relaciones.

27. Para dibujar un organograma deben usarse solamente líneas en ángulo recto, las líneas oblicuas sólo se usan para mostrar las relaciones funcionales a que ya nos hemos referido. En consecuencia, debe evitarse el uso de círculos, rombos, elipses, etc. Un ejemplo aclarará esta idea:

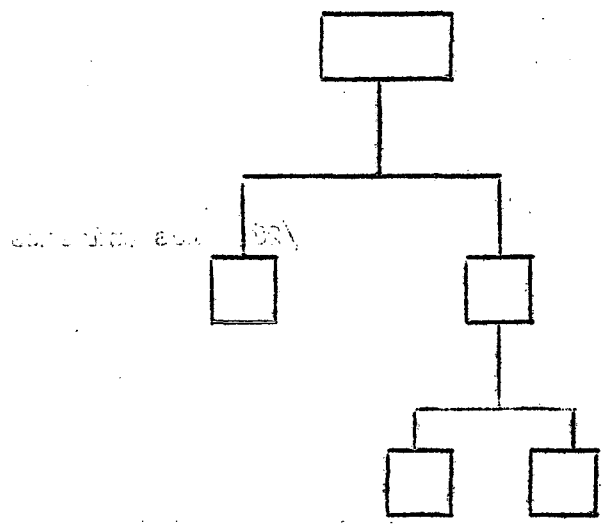


1/ En el sector público, corresponde a la ley determinar hasta el límite que estime conveniente, la estructura de las nuevas organizaciones o cambiar la estructura de las ya existentes, mediante las denominadas Leyes Orgánicas. La ley que crea una nueva organización gubernamental puede contener una descripción muy extensa y minuciosa de su estructura o dejar la reglamentación interna en manos de las personas encargadas de dirigirla, para que éstas la vayan dictando de acuerdo a las necesidades reales del servicio.

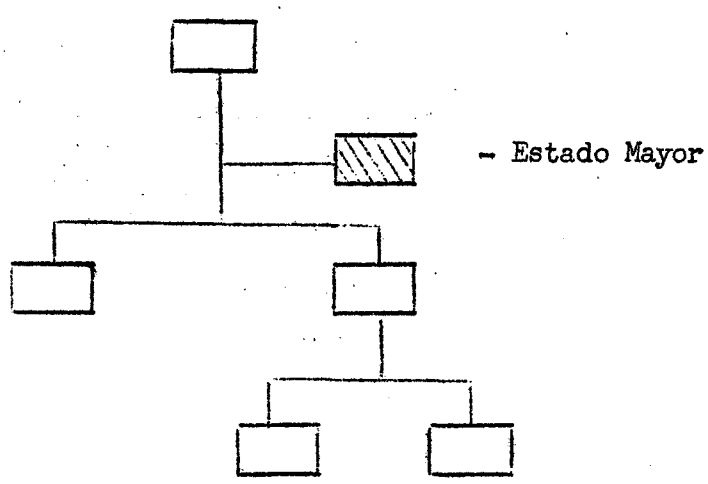
/28. Las unidades

28. Las unidades y relaciones se clasifican según las funciones que desempeñan y así tendremos: 1) de línea simple (de ejecución un solo jefe); 2) de estado mayor (de planeamiento, asesoramiento y supervisión - no pueden ordenar sino en nombre del jefe); y 3) de coordinación o c comités.

29. Las relaciones y unidades de línea simple se representan así:

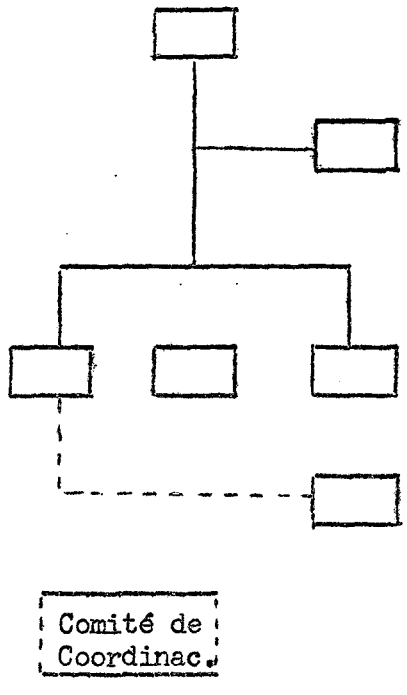


30. Las relaciones de estado mayor se representan así:

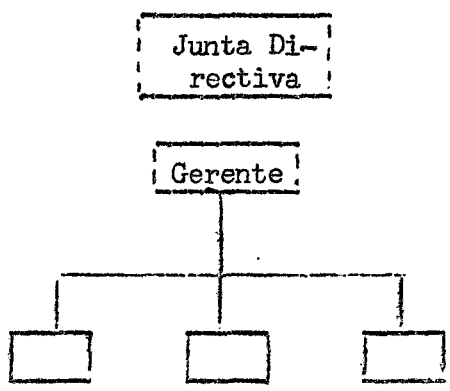


/31. Las relaciones

31. Las relaciones de coordinación se representan así:



32. Otras veces los comités o juntas son unidades de mando colectivo:



b) Instalar

33. Todo organismo administrativo tiene un asiento o sede que le da ambiente. Se ha demostrado hoy día la importancia que esto tiene para el trabajo. Dar a los componentes de un organismo administrativo (empleados u obreros) un sitio saludable y agradable de trabajo, así como instrumentos apropiados se consideran fundamental para la eficiencia

/del servicio.

del servicio. Instalar se refiere precisamente a esto, a los "aspectos físicos" de la organización.

c) Sistematizar

34. Estructurar e instalar no bastan para asegurar la eficiente gestión de un organismo. Es necesario, además, ordenar la actividad con normas que señalen los procesos de trabajo. La operación de sistematizar es la que cumple ese objetivo por el cual se dinamizan el esquema estructural y las condiciones materiales (local, equipos, etc.). Las normas sistematizadoras de los trabajos generalmente se expresan en instructivos de labor o "cartillas" de tareas.

/CAPITULO IV

CAPITULO IV

LOS ORGANOS DE LA PLANIFICACION Y LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Las entidades encargadas de formular los planes son organismos asesores o de estado mayor como se llamaron en el capítulo anterior. Hacen el diagnóstico, confeccionan los instrumentos de la planificación, fijan las metas y recursos disponibles, etc.

2. Es de interés examinar los distintos aspectos de los organismos asesores discutiendo sus orígenes, su naturaleza, sus características, su estructura interna, su ubicación dentro de la administración pública, sus sistemas de coordinación, su personal, sus métodos de trabajo, su tamaño, etc. La discusión de estos aspectos, permite fijar las ideas principales en torno a los organismos encargados de la planificación para una adecuada confrontación con la experiencia práctica de los países que se verá en el capítulo próximo.

A. Los organismos asesores

3. En toda organización de cierta magnitud se hace necesario crear órganos asesores. Estudios hechos en Suecia y Francia han demostrado que durante una jornada normal de trabajo el director ejecutivo promedio de los organismos tienen 1 hora 28 minutos para trabajar sólo, que podrían dedicar a trabajo de estudio y planificación. Pero este tiempo distribuído en intervalos de 10 a 15 minutos durante la jornada de trabajo no permite, por cierto, planear la labor futura. El crecimiento poblacional y la complejidad general de las organizaciones de hecho impide a los jefes superiores, y a veces intermedios, la confección de los también complejos planos que reclama la administración moderna. Por eso se han creado los órganos de estados mayores o de asesoría: para colaborar con los ejecutivos en la confección de estudios y la formulación de los mismos. A la falta de tiempo y de tranquilidad para planear de los ejecutivos debe agregarse la imposibilidad de dominar todas las técnicas de planeamiento por una sola persona: esto obliga a tener equipos de asesores especializados en cada rama para hacer las

/investigaciones y

investigaciones y planes. La necesidad de supervisar los resultados del plan es por último otra razón más para comprender la necesidad de órganos colegiados de asesores.

B. Orígenes de los organismos asesores

4. Se considera a las fuerzas armadas como las entidades donde se iniciaron y se desarrollaron las experiencias de la asesoría institucionalizada. Allí nacieron los "estados mayores."

5. Los Estados Mayores datan de mucho tiempo en los ejércitos. La historia de este siglo es nutrida en experiencias sobre todo durante la primera y segunda guerras mundiales. Alemania, Estados Unidos, Inglaterra y otros países muestran interesantes desarrollos en sus estados mayores militares. Las relaciones con los ejecutivos y el tamaño de ellos son algunos de los elementos que estuvieron en permanente discusión desde 1900 en adelante.

6. En 1903 se aprobó en Estados Unidos la ley que constituyó el estado mayor del Ministerio de Guerra de ese país y hasta 1916 se produjo una permanente pugna entre los oficiales del estado mayor de un lado, y los oficiales ejecutivos de otro. Esta pugna fue resuelta por Newton D. Barker con motivo de la entrada de Estados Unidos a la guerra 1/. A partir de 1918 y hasta 1939, superados los problemas de relaciones y predominio entre oficiales de estado mayor y ejecutivos, se suscitan ahora problemas por el tamaño de los estados mayores. Se busca determinar el "tamaño óptimo" de los estados mayores. La falta de ideas claras, hizo que se trasladaran muchas funciones administrativas a los estados mayores: esto hizo crecer el tamaño de los mismos y su número de personal. En un informe emitido en 1931 por Douglas Mac Arthur, a la sazón Jefe del Estado Mayor General de Estados Unidos, se señala que

1/ Los datos sobre los estados mayores en la Defensa Nacional han sido tomados de Enrique Tejera, Op. cit.

/se llegaron

se llegaron a formar divisiones de gran tamaño dentro del Estado Mayor que eran autosuficientes: cada jefe de ellas tenía gran autoridad e influencia, no lográndose ni coordinación ni concierto: la falta de coordinación entre las recomendaciones fue frecuente, y el trabajo administrativo dominó la gestión del estado mayor. La entrada a la guerra de Estados Unidos en 1942 creó las condiciones para una drástica reforma que permitió reducir el número de oficiales, reorganizar el servicio creándose seis divisiones, y reducir el papeleo.

7. La experiencia de Alemania en materia de estados mayores es conocida. Desde la primera guerra hasta el presente se ha desenvuelto entre los extremos de la influencia decisiva en las operaciones bélicas y la absoluta prescindencia de sus consejos, producida al término de la segunda guerra mundial.

8. En Inglaterra también han existido alternativas interesantes en el desarrollo de los estados mayores. En contraste con la experiencia alemana, el general Montgomery estableció la premisa de "no ocuparse de los detalles; los detalles deben ser dejados al Estado Mayor," fue un general bien asesorado.

9. Con respecto a la estructura de los estados mayores, el esquema clásico consta de cuatro secciones: 1) Personal, encargado de reunir información sobre el personal disponible, aunque no de administrarlo; 2) Inteligencia, que recoge informaciones, la tabula, actualiza y analiza; 3) Operaciones, que tiene a su cargo la formulación de los planes y alternativas; 4) Logística, encargada de estudiar las necesidades materiales para ejecutar los planes. A estas cuatro divisiones clásicas se suelen agregar otras nuevas. Así ocurrió en Estados Unidos, país en el que en 1943, por ejemplo, se crearon las nuevas secciones de: Asuntos Civiles; Capital Humano; Planificación Especial; Presupuesto; Innovaciones Científicas; Contabilidad e Informes del Potencial.

10. En Alemania de pre-guerra, el estado mayor se componía del estado mayor general y del especial: el primero tenía cuatro secciones: 1) Operaciones; 2) Suministros y Administración; 3) Inteligencia; 4) Entrenamiento. El segundo constaba de cuatro secciones: 1) Ayudantía;

/2) Justicia Militar;

2) Justicia Militar; 3) Inteligencia; 4) Intendencia y 5) Capellanía.

11. En Rusia, la organización interna de los estados mayores se componía de las siguientes divisiones: 1) Operaciones; 2) Transmisiones; 3) Movilización; 4) Historia; 5) Inteligencia; 6) Organización; 7) Topografía; 8) Fortificaciones.

12. Las unidades de estados mayores en las fuerzas de defensa nacional han aportado, en materia de relaciones con los ejecutivos, de tamaño y de estructura interna, importantes antecedentes y experiencias para el desarrollo de las asesorías en los órganos civiles de los gobiernos. A medida que los Gobiernos intervenían en la economía a partir de 1930 se hacía necesario crear órganos destinados a formular la política económica. Después de la segunda guerra mundial, la gran mayoría de los países de la órbita occidental organizan sus "órganos de planeamiento y asesoría." Su experiencia es, por ello, todavía demasiado reciente. En los países socialistas, en cambio ella data del año 1921, cuando fuera creada la Comisión de Planificación (Gosplan) como órgano asesor del Gobierno soviético, sin atribuciones ejecutivas.

C. Naturaleza de los órganos asesores

13. Los órganos asesores son entidades consultivas: investigan, planean, aconsejan, pero no ejecutan lo sugerido. En suma, "proponen" pero no "disponen." Los que deciden y "hacen" en la Administración son las autoridades de línea o de mando.

14. La asesoría tiene tres aspectos principales: la informativa, la asesora, y la supervisora. La fase informativa se refiere a aquellas cosas que la autoridad debe concer para poder formular sus decisiones; la asesora, al consejo basado en dicha información; y la supervisora a las dos precedentes en cuanto se aplican a los detalles de ejecución a lo largo de toda la organización. Esta fase del estado mayor constituye un servicio de conocimiento, y, como tal, cumple el requisito de una verdadera coordinación horizontal del esfuerzo organizado.

/15. La función

15. La función del estado mayor se reduce a aconsejar, mientras que la de mando corresponde a la línea y sólo a ella. La explicación de la necesidad de la existencia de un servicio de estado mayor, surge si se considera que la línea representa la autoridad directa, personal, humana, en tanto que el estado mayor representa la autoridad de ideas. El verdadero valor del personal de estado mayor se mide por su capacidad para crear ideas valiosas y por su eficiencia para trasladar esas ideas a la organización entera. Son los programadores, creando planes al organismo adecuados a la capacidad de la organización.

16. A fin de aclarar la posición que ocupan en una organización la línea y el estado mayor, ya que suele pensarse que la estructura de la organización es como un ferrocarril de doble vía, una de las cuales corresponde a la línea y la otra al estado mayor y que funcionan en forma coordinada, es menester dejar establecido que la estructura de la organización es una sola vía, y que nunca podría dejar de serlo. Es decir, que toda función de estado mayor debe adherirse a la línea en alguna relación de dependencia, o de lo contrario no podría existir.

17. Las funciones del estado mayor son de carácter auxiliar y tienen por objeto dar información y asesoramiento, tanto respecto a planes como a su ejecución. Con respecto a la ejecución de planes, el servicio de estado mayor se convierte en servicio de información y asesoramiento respecto de los planes que ya se han formulado, y en tal sentido resulta ser una función de supervisión. De ahí que en la esfera de la ejecución, aunque el funcionario de estado mayor no tenga derecho de mando, inherente a sus propias funciones, tenga derecho a voz y por lo común hable en nombre de la autoridad superior. Es necesario tener presente que la diferencia que existe entre el estado mayor y la línea, no es la diferencia entre pensar y hacer ya que ambas facultades aparecen en toda clase de actividades. Aún las tres funciones primarias de planificación, realización y decisión según planes, no se dan nunca segregadas por completo en organización alguna, por consiguiente, tampoco podemos esperar una completa separación entre la línea y el estado mayor. Así el jefe de un

/departamento que

departamento que desempeña solamente funciones de estado mayor en una organización, también posee autoridad de línea dentro de su departamento.

D. Relaciones entre los asesores y los ejecutivos de un programa

18. Es interesante analizar las relaciones de la línea y el estado mayor. Sabemos que el líder de un programa es la cabeza de la línea y que la línea representa una verdadera fuerza en toda organización. El líder debe ser fuerte no sólo con respecto a la acción sino que también en lo tocante a los planes que preceden a la acción. La utilidad del servicio de estado mayor presupone un líder capaz de valorar tal consejo.

19. Podría preguntarse cuál es la razón que existe para que un líder necesite un servicio de estado mayor. La respuesta debe encontrarse como ya se vió en las complejidades de la vida moderna, que se reflejan en toda forma de organización y que obligan al líder a pensar constantemente en muchos problemas y a considerar demasiados factores cuya solución requiere un conocimiento excesivamente diversificado para que las facultades de una sola persona pueda abarcarlo en su totalidad sin ayuda ajena. Aún cuando todas las decisiones deben derivarse de la cabeza directiva, es imperativo que estos problemas lleguen a su conocimiento debidamente ponderados, con todo el estudio y la investigación que pueda darles un servicio de estado mayor organizado. En este sentido, el estado mayor constituye una extensión de la persona del jefe ejecutivo.

20. Con respecto a la actitud que puede tomar hacia el estado mayor, el jefe es susceptible de clasificarse en diversos tipos, a saber:
a) El líder que se apoya demasiado en su estado mayor, al permitir que otros piensen por él. En el pasado, el sistema monárquico con su principio de liderato hereditario, nos brindó algunos ejemplos importantes de esta actitud. En efecto, debido a la ineptitud de algunos de esos líderes para gobernar solía ocurrir uno de estos dos fenómenos: o bien los consejeros funcionalizados de estado mayor asumían gradualmente la función del liderato hasta que el jefe precedente pasaba a serlo sólo de nombre. Así, en las monarquías constitucionales modernas el traspaso gradual de la autoridad a los

/consejeros, llegó

consejeros, llegó a transformarlos en ministros que adquirieron una verdadera responsabilidad de línea, motivando la transición de la autocracia al constitucionalismo. b) En las organizaciones modernas encontramos otro tipo de líder, aquél cuya confianza en sus propios recursos lo hace impermeable a todo consejo de estado mayor. Un liderato así para tener éxito necesita de un verdadero genio, como fue el caso de Napoleón. Los efectos a largo plazo de este tipo de liderato, determinan la destrucción de la eficiencia organizada, debido a que el servicio de estado mayor tiende siempre a atrofiarse cuando se pasan por alto sus consejos. c) El tercer tipo de líder reune las características que ya se han anotado en este estudio y representa un verdadero equilibrio entre los extremos, y por consiguiente, logra una coordinación efectiva entre las funciones de línea y de estado mayor.

E. Requisitos del funcionamiento de los órganos asesores

21. Hay dos requisitos que son esenciales a un estado mayor eficiente: la coordinación y la infiltración. La coordinación se refiere al método capaz de proporcionar a la autoridad un cuadro completo y correlacionado con la institución y de los planesque seguirán en el futuro, pues son imprescindibles para formular decisiones.

22. La infiltración de conocimientos es el propósito último de todas las actividades de estado mayor. El servicio de estado mayor no es exclusivamente para el líder supremo, es recibido por éste porque lo necesita para adoptar sus decisiones, pero también lo necesitan los subordinados a lo largo de toda la cadena jerárquica de la organización hasta el último de los empleados a fin de poder ejecutar con inteligencia los planes. Para garantizar una estructura totalmente unificada, tanto en la forma como en el fondo del propósito común, debe hacer asimismo coordinación horizontal, basada en los conceptos que proporciona un verdadero servicio de conocimiento.

/23. En ciertas

23. En ciertas organizaciones el líder suele dejar de lado sus funciones de mando para asumir ante sus subordinado el papel de consejero de estado mayor, pero en las organizaciones de gran tamaño resulta imposible establecer ese tipo de contactos directos a lo largo de toda ella, por lo que se hace necesario un servicio de información y asesoramiento, que establezca dichos contactos a través de toda la estructura.

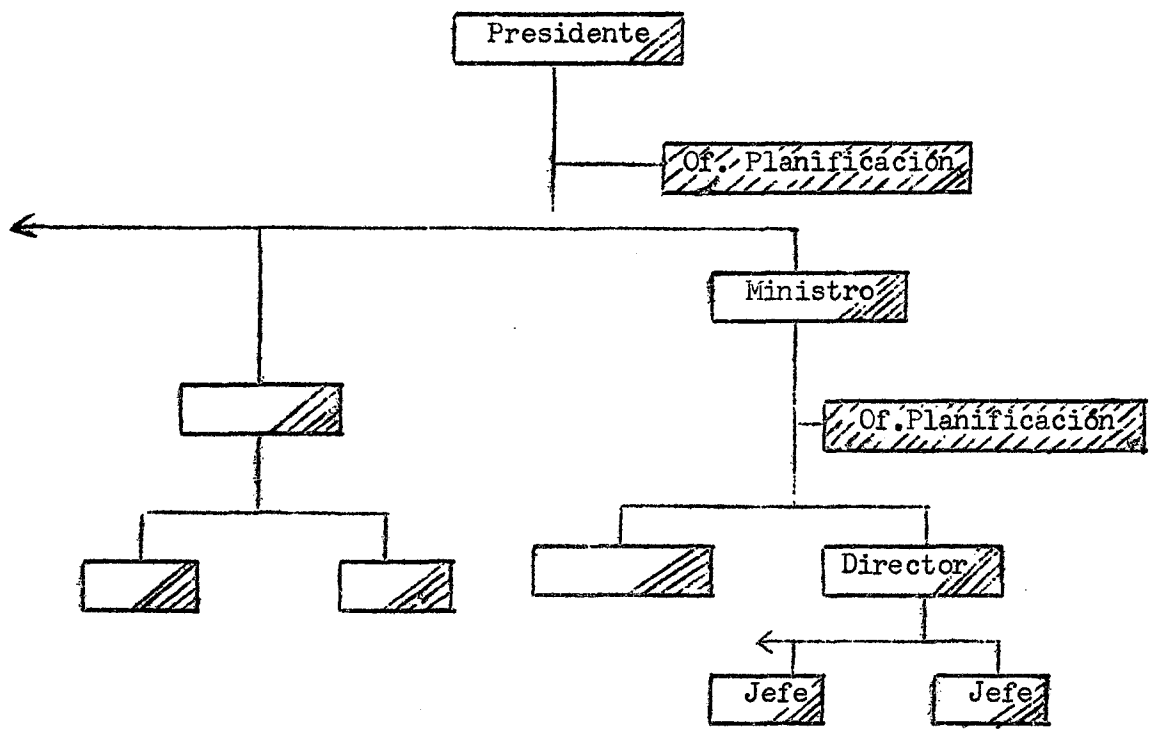
24. Se ha definido a este servicio de conocimiento en la esfera de la ejecución como la fase supervisora del servicio de estado mayor. Más que una observación de conjunto, la supervisión significa una observación detallada, es decir, una inspección. Tan importante es este servicio de inspección que algunos organizadores distinguen entre el estado mayor de planificación, el de operaciones y el de inspección.

F. Ubicación de los órganos asesores en la estructura administrativa

25. Como se ha visto anteriormente, en toda organización racional, se planifica en todos los niveles. No sólo se confeccionan planes al nivel presidencial, o ministerial, sino que también en el intermedio de los organismos públicos, divisiones y hasta secciones. Pero la planificación, en sus diversos niveles no queda entregada "exclusivamente" a los planificadores. En cierta medida y en diverso grado, los ejecutivos también planifican. Por eso se dice que los órganos asesores son "predominantemente" planificadores. Gráficamente se

/puede apreciar

puede apreciar en la siguiente forma la localización de los órganos planificadores:



La parte rayada de cada rectángulo, indica la proporción en que más o menos cumplen funciones de planificación los órganos de línea además de los asesores.

CAPITULO V

ESTRUCTURA DEL SISTEMA INSTITUCIONAL PARA LA PLANIFICACION

1. Existe un ordenamiento racional para la administración de planes. Esta ordenación sistemática, en busca de un adecuado equilibrio de fuerzas institucionales, presiones sociales, influencias extranjeras, de distribución del poder entre los órganos asesores y ejecutores y dentro de éstos la determinación de distintos niveles, etc., da lugar a la formulación de "modelos de administración de planes y sus programas."

2. Cada país conforme a sus necesidades presentes o futuras, conforme a su tradición institucional, evolución histórica, etc., ha dibujado, racional o espontáneamente, un "esquema de administración de planes."

3. Muchas veces los planes no se formulan porque se ubicó el organismo respectivo en un nivel jerárquico inapropiado. Otras veces se formulan planes secundarios y se dejan sin hacer los básicos porque los organismos encargados de estos últimos estaban situados en ministerios carentes de poder. A veces fracasa la ejecución, porque el organismo formulador del plan carecía de posibilidades de supervisión o porque, si bien existía una buena organización se descuidó el funcionamiento del aparato financiero y el plan no contó con recursos monetarios. Suele suceder también que la estructura institucional haya estado bien planeada y el modelo sea formalmente bueno, pero que no se haya contado con personal adecuado, o trabajaba a media jornada o estaba mal remunerado. Muchos ejemplos permitirían demostrar que el "esquema de Administración de Planes" esclave para el éxito de la planificación pública. Por último muchos buenos planes han fracasado porque no se estudiaron las relaciones entre los organismos formuladores y los ejecutores, o porque no se tuvieron contactos con el parlamento, o con el sector privado, etc.

/4. El conjunto

4. El conjunto de problemas que hay que considerar para modelar el esquema de programación se complica más si se considera que la estructura institucional no se puede planear tan fácilmente, sino que es el resultado de agregaciones sugeridas por el tiempo y por las presiones sociales. Muchas veces la "planificación del sistema de planificación" no se puede hacer en un gabinete, sino que se debe tratar progresivamente de llegar al modelo considerado como más apropiado. Un elemento básico que deberá considerarse es la ubicación de la oficina central de planificación dentro del sector gubernativo de mayor poder, es evidente que, por ejemplo, no todos los Ministerios tienen el mismo poder (Hacienda suele ser más poderoso que un Ministerio de Tierras donde se respeta al máximo la propiedad privada o no existan tierras fiscales). Conocidos los "focos" del poder, podrán, a los encargados de ejercerlo, creársele los organismos planificadores y asesores para que, conforme al plan, vayan mejorando la calidad de sus decisiones. Partiendo de esos "focos" podrá irse estudiando sucesivamente el modelo más apropiado para "operar" en un Gobierno. Nada se sacaría con crear una Junta Central de Planeamiento dependiente del Ministerio de Economía (tomando el modelo de Holanda, si el mayor poder económico está radicado en Hacienda, o bien en la Presidencia, o si son los Ministerios los más decisivos por tratarse de un régimen parlamentario (caso del gabinete en Inglaterra). Otro problema que debe considerarse a continuación es la determinación del grado de descentralización que debe adoptarse, especialmente en el caso de las instituciones financieras y promotoras.

5. Los elementos expuestos y que servirán de pauta para confeccionar el esquema deben analizarse a la luz de una serie de principios que la ciencia administrativa y económica aconsejan y que han sido extraídos de la experiencia de nuestros países.

A. Principios básicos

a) Principios de la organización de las entidades de programación

6. Es importante señalar algunos principios en materia de organización de entidades de planeamiento:

/La oficina

La oficina de planeación no debe tener responsabilidades de operación sino de asesoría, debiendo dirigir únicamente los organismos subalternos y de línea, comprendidos en el estado mayor de su competencia.

Cada oficina debe prestar servicios hacia arriba, abajo y hacia los lados, dentro de las líneas de la organización en que esté ubicada.

Cada oficina debe reunir la información, analizarla, sustanciarla, evaluarla y mantenerla al día, preparar los planes en todos sus detalles, estudiar la situación, servir de instrumento de control y coordinación de la ejecución del plan; evaluar los resultados obtenidos en forma periódica; predecir futuras contingencias, etc.

La estructura interna de los órganos de planeación debe ser elástica, pero habrá de adaptarse a los principios antes indicados.

Las oficinas de planeación pueden ser de varias clases: sectorial, por ejemplo, oficina de planeación industrial, de vivienda, etc.; intrasectorial, por ejemplo, oficina de planeación de caminos, puertos, etc.; regional, por ejemplo, oficina de planeación de provincias, cuenca, río, etc.; central, por ejemplo, oficina de planeación central del gobierno.

La oficina superior debe dirigir a las restantes, dar orientaciones en cuanto a prioridades y selección de cada uno de los recursos.

b) Principios en materia de procedimientos y métodos de trabajo

7. Debe crearse un sistema de flujo de informaciónes, de captación de datos, etc., establecido en un manual de procedimientos. Este sistema debe comprender también las economías de otros países, a fin de posibilitar estudios de mercado que permitan una política de exportaciones más adecuada.

8. Debe establecerse un adecuado sistema de distribución de trabajos entre el personal de las oficinas de planeación, y un sistema racional de procesos y secuencia para la ejecución de las funciones, especialmente las relativas a captación de datos. También debe crearse un sistema de procedimientos que vincule la oficina de planeación con las ramas ejecutivas o de línea de la administración y permita obtener de

/aquéllas los

aquéllas los materiales necesarios para la formulación, ejecución y control de los planes, sin perjuicio de guardar las líneas de autoridad.

c) Principios en materia de personal

9. Las oficinas de planeación deben contar con personal permanente, debidamente preparado, que trabaje a horario completo, y que tenga una buena remuneración. Los funcionarios superiores de planeación, en especial, habrán de poseer cualidades descollantes en materia de preparación, inteligencia y tacto.

10. La selección, designación, promoción, ascenso, etc., del personal planificador debe regirse, en general, por las normas del servicio civil de cada país, pero debe procurarse dejarle libre de trabas burocráticas, exigencias formales, etc. Es preferible que el personal de planeamiento esté formado por grupos de técnicos de diversas especialidades, profesiones y formación, de acuerdo con las necesidades de la programación sectorial, regional, etc. El personal de planeación debería alternar periódicamente sus labores asesoras con las de línea (pero no frecuentemente,) dándole oportunidades de dirección en programas en cuya formulación haya participado, etc.

d) Principios en materia de institucionalización del sistema

11. Existen ciertos principios relativos a la regulación legal del sistema. Ello se debe a que es preferible que los países incorporen a su organización institucional el aparato generador de planes. Muchos países latinoamericanos de fuerte tradición legal o jurídica no pueden hacer funcionar sus sistemas planificadores porque los órganos de planificación no tienen base legal. Otros países han dictado "leyes de la Oficina Central de Planificación" pero han dejado marginado el resto de la "pirámide de planificación" sin regulación, hecho que suele determinar que todo el cuerpo planificador cojee. Los principios mencionados pueden resumirse así:

/12. El sistema

12. El sistema legal para la planificación debería nacer en la Constitución política del Estado, con un conjunto de disposiciones en las que se establezca la existencia del "orden económico" y regule la responsabilidad del Estado frente a él. Debería dictarse una "ley orgánica de la planeación," así como existe la ley orgánica de presupuestos. Esta ley establecería los principios generales, principalmente adjetivos de la planeación, los procedimientos y métodos de trabajo, la organización, la fijación de personal, las relaciones con el resto de la administración pública y el presupuesto, etc. Se debe dictar un reglamento orgánico que establezca el detalle de la organización. Se deben emitir decretos, resoluciones, instructivos y formularios para establecer los mecanismos de obtención de datos, la clasificación de los mismos, la oportunidad de entrega, etc. La oficina haría los formularios en los cuales debe volcarse la información que servirá tanto para fines administrativos como de planeamiento. Este proceder debería comprender también el servicio exterior, consulados, embajadas, etc.

13. Se debe establecer un sistema periódico de informes, publicaciones con el objeto de informar al ejecutivo, Congreso y opinión pública acerca de la formulación, ejecución y resultados de los planes. En algunos países podría también hacer labor de difusión para elevar la formación de la población y orientar su ~~conducta económica~~ y social.

B. Las oficinas centrales de planificación

14. Como ya se ha visto, la organización para la planificación reviste una forma piramidal. Las bases del sistema están formadas por las oficinas sectoriales de planificación del nivel inferior y el vértice superior está formado por una oficina central. Las relaciones entre los diversos niveles de la estructura orgánica de planificación se expresan en un flujo y reflujo de informaciones e instrucciones acerca de la forma de preparar los planes.

/15. Con respecto

15. Con respecto a la oficina central de planificación es importante discutir los aspectos relacionados con la ubicación, estructura, tamaño y relaciones con el de otras unidades asesoras, con el resto de la administración pública, con el sector privado y con el parlamento.

a) Ubicación de la Oficina Central

16. El problema de localizar la Oficina Central de planificación ha suscitado en el campo de los especialistas y en los círculos políticos una viva controversia. Algunos postulan una adherencia a los niveles superiores de la Administración. Otros en el nivel intermedio y ministerial. No faltan otros que prefieren ubicarlo como órgano autónomo.

17. Cada una de estas posiciones tiene sus variantes como se verá en el siguiente esquema:

1. La Oficina Central debe estar en el nivel presidencial, asesorando:
   a) Directamente al Presidente de la República
   b) Al Gabinete
   c) Al Consejo Nacional de Economía o de Desarrollo
2. La Oficina Central debe estar ubicada en el nivel ministerial, asesorando:
   a) Al Ministerio de Hacienda
   b) Al Ministerio de Economía
   c) Al Ministerio de Coordinación
3. La Oficina Central de planificación debe estar al nivel de la Oficina Central del Presupuesto.
4. La Oficina Central debe ser autónoma, independiente de la presidencia y de los ministerios.

18. La localización de una oficina central de planificación en cualquiera de los niveles señalados tiene ventajas e inconvenientes que los organizadores de la programación deberán sopesar en cada país. Veremos los aspectos positivos y negativos de cada uno de los sistemas:

/i) Ubicación de

i) Ubicación de la Oficina Central de planificación en el nivel presidencial

19. Este sistema tiene las siguientes características principales:

Ventajas

1. Radica la Oficina Central de planificación en el nivel donde está ubicado el mayor poder de la Administración Pública.
2. Hace posible que los planes pueden ser ejecutados rápidamente: tienen la aprobación presidencial, cuyo apoyo es decisivo.
3. Facilita la formulación de los planes pues hace posible pedir, por orden del Presidente de la República, todos los informes, estudios, datos estadísticos, etc., a los servicios públicos de los niveles inferiores y al sector privado.
4. Permite coordinar, al nivel presidencial, la planificación con la política económica del Gobierno y con el presupuesto fiscal y dar instrucciones a los servicios para ejecutar una acción coordinada.
5. Logra dar asesoría directa al Presidente de la República o al Premier en la conducción de la política económica.

Desventajas

1. Pueden producirse roces entre los planificadores y las autoridades ejecutivas, frente a discrepancias de criterios.
2. Desarticula los órganos ministeriales, creando un super-ministerio.
3. Desconecta la planificación de los órganos financieros y a veces de los presupuestarios, perdiendo la programación el soporte esencial del manejo fiscal.
4. Desconecta a los planificadores superiores de los problemas específicos de la administración pública.

20. Entre los países que siguen el sistema comentado, se puede mencionar a Estados Unidos, con su Consejo de Asesores Económicos del Presidente; la India con su Comisión Central de Planificación que depende del Premier; Puerto Rico con su Junta de Planificación que está ubicada en la Oficina del Gobernador; Colombia con su

/Consejo de

Consejo de Planeación y su Departamento; Bolivia con su Junta Nacional de Planeamiento, etc.

ii) La Oficina Central de planificación en el nivel ministerial

21. La localización de la Oficina Central en el nivel ministerial presenta las siguientes ventajas y desventajas:

Ventajas

1. Permite mantener la unidad dentro de los ministerios, impidiendo la aparición de organismos superiores en el nivel presidencial.
2. Evita los roces entre los ministerios y la presidencia y da a los ministros el carácter de ejecutores y de asesores del Presidente.
3. Permite evitar la desconexión de los planificadores superiores y el resto de la administración.
4. Permite coordinar en el nivel ministerial a los órganos de planificación y presentar al Presidente los planes y sus programas ya integrados.

Desventajas

1. Carece del poder suficiente frente a los otros ministerios para obtener las informaciones necesarias para planificar.
2. Permite que los planes puedan ser desarticulados por los Ministros y subalternos antes de llegar a conocimiento del Presidente.
3. Impide contar con personal especializado y bien rentado porque debe sujetarse al nivel de remuneraciones corriente en la administración. Los países en los cuales la Oficina Central de planificación tiene esta ubicación son: Inglaterra, Holanda, Noruega, etc.

iii) La Oficina Central de Planificación debe incorporarse a la Oficina del Presupuesto

22. Se señalan como ventajas las siguientes:

/Ventajas

Ventajas

1. Permite coordinar los planes con el presupuesto fiscal.
2. Da más posibilidades de ejecución de los planes, porque la disposición de fondos del presupuesto es una herramienta de orientación de los servicios públicos y permite evitar que los ejecutivos se aparten del plan.
3. Permite obtener la información y los proyectos a través de un organismo ya en funcionamiento y conjuntamente con los presupuestos.

Desventajas

1. No permite señalar los verdaderos perfiles de la planificación, máxime siendo que el presupuesto es sólo una parte de la planificación.
2. Las rutinas del presupuesto tienden a absorber al personal planificador en tareas inmediatas, en desmedro de los estudios y la planificación de largo y mediano plazo.
3. No permite planificar para toda la economía, pues la maquinaria presupuestaria sólo alcanza al gobierno.
4. Las oficinas de presupuesto por lo general carecen de expertos en planificación y evaluación de proyectos.

23. El nacimiento de esta tendencia obedece, sin duda, a que embionariamente se ha captado una necesidad: la de que los planes deben ser presupuestados. La forma de resolver este problema varía en cada país, pero tiende a esta finalidad. Ya nadie discute que la relación funcional más importante que debe tener el complejo planificador es la de ligar las funciones de planificar y presupuestar. En la India se resolvió el problema dando representación al Ministro de Finanzas en la Comisión de Planificación y procurando una estrecha colaboración entre el Ministerio de Finanzas y la Comisión de Planificación en la preparación del Presupuesto de Capital. En Burma se estableció un Comité de Presupuestos integrado por representantes de los Ministerios de Planificación, Finanzas, Industrias y Desarrollo Comercial. En Filipinas el Consejo Nacional de Economía hace recomendaciones sobre el contenido del presupuesto; en este país la formulación del presupuesto en función de los planes

/se facilita

se facilita tanto porque la Comisión de Presupuestos como el Consejo mencionado están al nivel presidencial, como porque en este país se ha instalado un sistema de presupuesto por programas.

iv) La Oficina Central de planificación: organismo autónomo

24. Algunos países prefieren ubicar la Oficina Central de planificación en el nivel de las instituciones autónomas.

Ventajas

1. Da estabilidad al personal de planificación, en países muy politizados, y continuidad a la formulación de planos.
2. Impide la influencia excesiva de la política en las metas del plan.
3. Los cambios en el Gobierno no afectan a la planificación.
4. Tienen más agilidad burocrática que las entidades fiscales.

Desventajas

1. No crea nexos directos con las autoridades ejecutivas de mayor poder y los planes pueden ser técnicamente buenos pero carecen de apoyo político para su ejecución.
2. Tienen dificultades para exigir información estadística a los servicios públicos de mayor jerarquía.
3. No tienen los planificadores contactos con los problemas de la ejecución de los planes, lo que impide valorizar en la fijación de metas los obstáculos institucionales.

24. El sistema comentado se ha seguido en Chile a través de la Corporación de Fomento de la Producción, entidad autónoma que a través de su Departamento de Planificación y Estudios confecciona un plan de Desarrollo Económico para 10 años.

25. Cada país, al establecer su sistema propio de localización de la Oficina Central de planificación debe pesar cada ventaja y desventaja (en cada país es diferente) para delinear su sistema de planificación. No existen, al efecto, reglas de carácter general que se puedan

/aplicar a

aplicar a todos los países.

b) Tamaño de las Oficinas Centrales de planificación

26. No existe una receta única para decidir el tamaño de la Oficina Central. El número de planificadores superiores depende del grado de desarrollo de las oficinas sectoriales, (en los Ministerios) y regionales.

27. En los países en que la programación sectorial está muy desarrollada, la Oficina Central de planificación necesita de pocos expertos y casi sólo para los efectos de la evaluación de programas. Cabe citar al respecto la Oficina del Presupuesto Económico de Noruega, que tiene cinco expertos.

28. En otros países existen Oficinas Centrales de tamaño medio, como es el caso de la Oficina Central de planificación de Holanda, que cuenta con 90 expertos. Por último, existen sistemas más centralizados donde la Oficina Central tiene entre 100 y 200 funcionarios. Un caso es el de Yugoeslavia que tiene una Junta de Planificación con 160 miembros.

29. En suma, el tamaño de la asesoría planificadora central depende de las características y dimensiones del resto del "sistema administrativo de programación."

c) Estructura de las Oficinas Centrales de planificación

30. Respecto de las estructuras interiores de las Oficinas Centrales de planificación es preciso hacer un análisis previo. Hay oficinas en las que las técnicas de planificación se basan en el análisis de la estructura económica para descubrir los estrangulamientos de ésta; en seguida para terminar con ellos se hacen programas globales y sectoriales. En estos países se crean divisiones encargadas de cada uno de estos aspectos; tal sucede por ejemplo en Holanda donde la Oficina Central de planificación se compone de tres divisiones: La Dirección de Problemas Estructurales; la Dirección de Planificación Global; y la Dirección de Planificación Sectorial.

/31. En otros

31. En otros países, la Oficina Central de planificación se divide según los sectores que se planifica; es el caso de México, Ecuador, etc. En estos países existen secciones para cada sector o grupo de sectores; por ejemplo: agricultura, transporte, etc. No puede, en consecuencia, hablarse de una estructura "óptima."

C. Coordinación de los organismos de planificación

32. La experiencia de los países que han tenido éxito en la planificación demuestra que el funcionamiento eficiente de la misma depende en buena medida de la existencia de un mecanismo "coordinador" del sistema de planificación. Este mecanismo tiene por objeto lograr la sincronización de los estudios, preparación de estadísticas, y demás informes requeridos para el plan, en todos los niveles de la pirámide de planificación. No se puede hacer un plan si, por ejemplo, en el sector minería no existen datos o son incompletos y tardíos.

33. Existen diversos métodos para lograr la coordinación. Los más interesantes parecen ser los de Noruega, donde existen los "agentes de enlace" que coordinan la programación sectorial con la global; en Hungría cumplen papeles parecidos los "Comisionados del Plan." En Holanda existen los "Comités Interdepartamentales" integrados por técnicos de varios ministerios y un representante de la Oficina Central y coordinan los sectores entre sí. En Rusia existen las "Divisiones Coordinadoras" que se encargan de formar el plan global.

34. A los fines de la operación de un sistema integrado de planificación es indudable que tan importante es la coordinación de los distintos organismos de planificación entre sí en la etapa de formulación de los planes, como la coordinación de las etapas de ejecución entre las distintas unidades operativas y los nexos de éstas con los organismos de planificación de su sector o nivel a los fines del contralor de la ejecución y la evaluación de los resultados sobre la marcha del plan.

/Con respecto

Con respecto a los resultados y las variantes que se puedan producir durante la ejecución de los planes, es de singular importancia el funcionamiento de un eficiente sistema de información rutinaria y permanente que permita el estudio inmediato de los ajustes al plan por parte de los organismos de planificación y además los nutra continuamente de la información necesaria para la formulación de los planes de los períodos subsiguientes.

35. Veremos en particular algunas consideraciones básicas sobre los necesarios nexos de coordinación con los servicios estadísticos, con los organismos de promoción del desarrollo y con el resto de la organización del sector público.

a) El sistema estadístico

36. Para hacer posible el trabajo de las oficinas de planificación es indispensable contar con completos y oportunos datos estadísticos. En buena medida, el avance en la planificación depende del desarrollo estadístico del país: a una estadística pobre corresponde una programación pobre y vice versa.

37. Cabe hacer notar, sin embargo, que un poderoso elemento de estímulo al desarrollo estadístico lo constituye la planificación; sus necesidades en materia de información hacen visibles las fallas de las estadísticas y permiten orientar el proceso de captación de datos y la forma de tabulación.

38. Las principales funciones que debería tener una oficina de esta clase serían:

1. Revisar los formularios preparados con fines administrativos o contables por los servicios públicos, con el propósito de planificar el tipo y detalle de los datos a recoger.
2. Aplicar las instrucciones recibidas de las otras oficinas centrales y de los mismos servicios públicos en lo relativo a los datos a captar y la forma de presentarlos.

/3. Recopilar, elaborar

3. Recopilar, elaborar técnicamente y publicar las estadísticas oficiales.
4. Coordinar las tareas de colección, clasificación y publicación de estadísticas, en especial con respecto a las oficinas sectoriales de estadística.
5. Hacer los censos oficiales, ajustándose a las recomendaciones internacionales.
6. Realizar periódicas encuestas destinadas a actualizar o confeccionar los diferentes índices, en especial los de costo de vida, salarios, producción, etc.
7. Elaborar los estudios de ingreso nacional, cuentas nacionales, de insumo-producto, etc., siempre que expresamente no estén confiados al banco central u otras reparticiones.

39. La localización de las oficinas centrales de estadística tiende a ubicarse en un nivel que permita un estrecho contacto con los organismos planificadores, a los cuales deben auxiliar. En algunos países, estas oficinas están incorporadas a la oficina central de planificación. Podrían concebirse también dos clases de oficinas de estadística, la central y las locales o sectoriales. Las locales deben estar ubicadas en los servicios públicos, captando y ordenando los datos, para lo cual muchas veces revisten la forma de secciones dentro de las oficinas de contabilidad o de planificación.

b) Organismo de promoción del desarrollo

40. La función de estos organismos es la de colaborar con la promoción en las respectivas áreas en que actúan. Hay organismos financieros cuya misión es la de movilizar los recursos financieros de la comunidad hacia los objetivos de inversión señalados en los planes.

41. Los principales organismos financieros son el banco central, los bancos de financiamiento y las corporaciones de fomento. En otra órbita anexa están los organismos regionales, los centros de asistencia técnica y las universidades.

/i) Los bancos

i) Los bancos centrales

42. La influencia de los bancos centrales en el manejo de la política económica que implementa a un plan es decisiva. La regulación de los medios de pago es clave para el encauzamiento de los flujos monetarios hacia los centros nerviosos del organismo económico que quiere desarrollarse. El banco central debe, pues, fijar los límites del crédito y la orientación del mismo, en función de las metas de plan y de sus requisitos de estabilidad. La política bancaria debe definirse en términos de tasas de redescuento, de tasas de interés, de encajes legales, etc., con el objetivo de lograr las metas crediticias y de regulación del circulante previstas.

43. Para fijar la canalización de los recursos monetarios el banco central debería tener completas informaciones acerca de las necesidades de caja de todos los sectores económicos, llámense gobierno, empresas privadas, familias, etc. Una metodología que se ha venido desarrollando para estos fines es la de los presupuestos monetarios. Países como Holanda y Estados Unidos están trabajando en sistemas de medición de los flujos monetarios. En Estados Unidos, por ejemplo, bajo el influjo de Morris Copeland se han iniciado una serie de estudios de Flujos Monetarios. En 1955, el Banco de la Reserva Federal publicó su trabajo "A Study of Money Flows in the United States, 1939-1953."

44. El Plan Económico Nacional Anual (elemento D del cuadro de la página 11), como orientador de la política monetaria, sería el instrumento guía de la administración de los Bancos Centrales para el manejo de esa política, dentro de un sistema de planificación (Capítulo I).

ii) Los organismos de financiamiento del desarrollo económico

45. La misión de los organismos de financiamiento, dentro de una economía subdesarrollada, consiste en captar los ahorros y excedentes de los diferentes sectores económicos, en administrarlos y facilitarlos a las actividades de mayor prioridad. Con este propósito se han creado diversos organismos estatales. Ellos procuran ampliar y organizar

/el incipiente

el incipiente y deforme mercado de capitales propio de una economía en etapa de subdesarrollo.

46. Las funciones de estos organismos son entre otras: 1) Crear instrumentos de captación de ahorros privados tales como bonos, deventures; 2) Otorgar fondos a las empresas y financiar planes de desarrollo, ya sea mediante préstamos, subsidios, etc.; 3) Actual como agente de los inversores para la obtención de capitales privados mediante el prefinanciamiento de emisiones primarias de capital.

47. Para cumplir dichas funciones, los países procuran formar fondos destinados a la inversión a través del uso de las diversas herramientas de captación de ahorros. (En Chile se creó el Fondo de Realización, al cual se cargan los proyectos e inversiones rentables y el Fondo de Fomento que se destina a los estudios, ensayos, subsidios y gastos no reembolsables o de recuperación incierta.) En México, entre otros medios, a través de los "certificados de participación" se ha formado el Fondo de Garantía y Fomento Industrial para dar garantía a los préstamos o emisiones de valores a favor de ciertas empresas. En la India existen diversos fondos para financiar obras de desarrollo.

48. Los organismos encargados de utilizar los instrumentos de financiamiento, de cautelar los fondos y de orientar la inversión, pueden ser de dos clases: sectoriales o globales. Los primeros sólo dan crédito a actividades determinadas. Organismos sectoriales de financiamiento en la actividad agrícola son por ejemplo: el Instituto de Fomento Algodonero de Colombia; la ex Caja de Crédito Agrario de Chile; la Corporación Nacional de Arroz y Maíz de Filipinas. En materia minera, existen entidades como la Caja de Crédito y Fomento Minero de Chile. En el sector industrial es donde ha aparecido el mayor número de entidades de este tipo: en la India existe el Instituto de Desarrollo Industrial; en Colombia, el Instituto de Fomento Industrial; en Turquía, el Banco de Fomento Industrial; en Puerto Rico, la Compañía de Fomento Industrial, etc.

/49. A fin

49. A fin de coordinar mejor los esfuerzos, evitando duplicación de líneas de crédito y la falta de prioridades en la conducción del crédito se han creado organismos globales de financiamiento. En Chile se fusionó la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Crédito Hipotecario y la Caja Nacional de Ahorros y el Instituto de Crédito Industrial y se formó el "Banco del Estado de Chile;" en Panamá se fusionó el Banco Agropecuario e Industrial, el Banco de Urbanización y Rehabilitación y el Banco de las Provincias Centrales para formar el "Instituto de Fomento Económico." En Puerto Rico se fundó el Banco Gubernamental de Fomento; en Brasil, el Banco de Desarrollo Económico; en Filipinas, la Compañía Nacional de Fomento.

50. No es posible hacer una separación nítida entre un organismo de financiamiento del desarrollo, como los mencionados y un organismo de fomento. El criterio empleado aquí con fines pedagógicos obedece más bien al énfasis colocado en uno u otro aspecto. Los de financiamiento se preocupan predominantemente de captar ahorros, miran al proceso de acumulación. Los de fomento miran principalmente al proceso de inversión, hacia la canalización de los fondos acumulados para cuyo objeto pueden crear nuevas empresas encargadas de invertir. Pero existen casos en que estas funciones se confunden en una sola entidad; el caso más conspicuo parece ser el de México con su Nacional Financiera que capta ahorros y programa la inversión. El caso opuesto, es el de Chile donde el Banco del Estado capta ahorros y la Corporación de Fomento promueve nuevas empresas y orienta la inversión.

iii) Las Corporaciones de Fomento

51. La función principal de las Corporaciones de Fomento es la de programa inversiones reproductivas, promover la formación de nuevas empresas, estudiar las nuevas posibilidades de inversión, estimular al sector privado mediante asistencia técnica y administrativa y orientar en el terreno las líneas del desarrollo. Son principalmente entidades promotoras.

/52. Estas entidades

52. Estas entidades nacieron en América Latina con posterioridad a la gran crisis. La necesidad de activar el desarrollo económico a través de un proceso ordenado de inversiones indujo a la creación de organismos nuevos, con dinamismo para actuar y fuera de los moldes administrativos tradicionales 1/. Los antecedentes de este tipo de institución pueden encontrarse en la creación de dos entidades: la Nacional Financiera de México en 1934 y la Corporación de Fomento de la Producción de Chile en 1939.

53. Las funciones de la Nacional Financiera son principalmente: a) promover la inversión de capitales en la organización y desenvolvimiento de las empresas; b) apoyar las sociedades financieras o de inversión cuando hubieren concedido créditos con garantía de valores; c) servir de instrumento para vigilar y regular el mercado de valores y actuar como agente del Gobierno. El capital de la entidad está suscrito en un 51% por el estado.

54. La Corporación de Fomento de Chile tiene las funciones de: a) formular un plan general de fomento de la producción nacional; b) realizar estudios destinados a fomentar la creación de nuevas producciones o aumentar las actuales; c) efectuar ensayos de producción o comercio; d) estimular el consumo de productos nacionales; e) estudiar el financiamiento del plan de fomento. La Corporación puede conceder préstamos a las empresas, formar directamente empresas, aportar capitales y ampliar o crear nuevas empresas en calidad de socio o accionista, dar garantía para que empresas privadas puedan contratar créditos en el exterior, otorgar subsidios, etc.

1/ Para mayores detalles se recomienda ver Carlos Oyarzún, "Las corporaciones de fomento y su papel para canalizar los recursos financieros y promover las inversiones," Cuadernos de Información Económica, 1958, No. 2.

/55. Para ejecutar

55. Para ejecutar sus programas de acción inmediata la Corporación de Fomento de Chile ha creado el sistema de las "empresas filiales." El plan de desarrollo de la energía eléctrica está a cargo de la Empresa Nacional de Electricidad S.A., el plan petrolífero a cargo de la Empresa Nacional de Petróleo, el plan de azúcar de betarraga, a cargo de la Industria Azucarera Nacional, etc.

56. Otras Corporaciones de Fomento han sido desarrolladas en diversos países de América Latina siguiendo el modelo chileno. Tal es el caso, por ejemplo, de la Corporación Venezolana de Fomento, creada con el objeto de incrementar la producción mediante la creación de nuevas empresas y la mejora de las existentes; para este efecto, realiza dos clases de operaciones: dar préstamos y promover empresas, incluso si fuere necesario participando en su administración. Otro ejemplo, lo constituye la Administración de Fomento Económico de Puerto Rico, cuyas funciones son similares a las ya vistas, como se puede apreciar en la descripción hecha en la primera parte de este trabajo.

57. En otros continentes, cabe mencionar la experiencia de la India que creó en 1955 la Corporación de Créditos e Inversiones Industriales con las funciones de: a) comprar acciones y dar préstamos; b) garantizar préstamos a empresas privadas; c) asesorar en materia de dirección, técnica y administración a empresas privadas, etc.

58. Los resultados obtenidos a través de las entidades comentadas han sido en todos los países bastante positivos, constituyendo poderosos instrumentos en la ejecución de programas sectoriales de desarrollo y promoción.

59. Al igual que los Bancos Centrales, tanto las entidades financieras como los organismos de fomento, tendrán el elemento de guía y orientación para lograr una actuación coordinada con las metas de los planes, en el Plan Económico Nacional Anual.

/iv) Las universidades

iv) Las universidades

60. El desarrollo económico se logra a través del manejo de la palanca de la productividad. Para aumentar ésta, se necesitan investigaciones científicas y tecnológicas que sólo pueden hacerlas organismos independientes que trabajan en el largo plazo, como es el caso de las universidades.

61. Para lograr un mejor rendimiento de los recursos disponibles de las universidades éstas deberán confeccionar sus programas de investigaciones en estrecho contacto con los organismos de programación.

c) Organización institucional del sector público vinculada al sistema de planificación

62. Es evidente que el ámbito que los planes reservan al sector público, es el campo de metas cuya concreción presenta perspectivas más ciertas de operarse, en la medida en que la organización administrativa de dicho sector esté montada y actúe con eficiencia para el cumplimiento de sus objetivos.

63. Los presupuestos de los distintos niveles y sectores del Estado son los instrumentos operativos para el corto plazo de las metas que al sector público le asignen los Planes Generales de Largo y Mediano Plazo y los propios Planes de Mediano Plazo para el sector.

64. Esto determina que además de los propios organismos de planeamiento varios otros organismos públicos tengan que estar estrechamente vinculados al sistema de planificación, en particular y en primer término la Oficina Central de Presupuestos u Oficina Central de Programación Presupuestaria.

65. Conectadas a ésta operan las oficinas auxiliares de personal o servicio civil; la de suministros, de organización y métodos y de estadística.

/66. Tanto las

66. Tanto las oficinas de Programación Presupuestaria como las precedentemente mencionadas, están diseminadas por los diferentes niveles y sectores de la estructura administrativa en forma de un sistema piramidal en el que existe a nivel superior una oficina central y oficinas sectoriales en los ministerios, entidades y empresas.

i) El sistema presupuestario

67. La administración del presupuesto se realiza en todos los niveles de la administración pública. De una u otra manera, los administradores se encuentran abocados a la preparación de cálculos sobre costos de sus programas, a la presentación de peticiones de gasto y al cumplimiento de disposiciones de la ley de presupuesto. Esta materia se discute con más detalle en la Segunda Parte.

68. El centro de la administración presupuestaria se encuentra en dos niveles bien determinados; en el vértice superior de la administración pública, y en el nivel ministerial. La administración superior del presupuesto se realiza a través de una oficina central de presupuesto; la administración ministerial, en el nivel de los ministerios y servicios dependientes. Los presupuestos de las entidades y empresas descentralizadas también llegan a la Oficina Central de Presupuesto para su revisión, y debida coordinación con la restante política presupuestaria.

69. La oficina central del presupuesto tiene responsabilidades precisas en la preparación y en la ejecución del presupuesto. En la preparación del presupuesto, sus principales cometidos son dos: la revisión de los programas y de las peticiones de gasto involucradas en ellos, y la aplicación de mejoras administrativas. La revisión de los programas y peticiones de gasto consiste en el examen minucioso de las operaciones programadas por los organismos públicos desde un punto de vista central, con el objeto de producir una selección que permita integrar las operaciones gubernativas en un solo todo

/compatible en

compatible en volumen de gastos y en sus metas reales con los orientaciones de los planes para la economía en su conjunto. En materia de control le corresponde la supervigilancia del proceso de ejecución.

70. La revisión de los programas y de las peticiones de gastos tiende, en consecuencia, a apreciar la importancia relativa de cada programa o gasto en relación con otro programa o gasto; a determinar la intensidad que alcanzarán a tener en el año fiscal siguiente los diversos programas seleccionados (lo cual naturalmente depende del volumen de recursos que se le asigne); a verificar los beneficios que se podrían obtener con la ejecución de un proyecto en vez de otro alternativo; y a calcular cuántos ingresos están disponibles para financiar los programas y cuántos nuevos recursos se requerirían.

71. La revisión de los programas y de las peticiones de gastos se realiza mediante la separación de los programas y gastos más importantes de los menos importantes; además, se indica a las autoridades del nivel superior de la administración pública las ramificaciones y consecuencias que producirán las aplicaciones de los cursos de acción alternativos dentro del complejo de actuaciones que contiene la política gubernativa. Por ejemplo, el programa de subsidios a la agricultura debe ser revisado tomando en cuenta su impacto en el nivel de precios y sus relaciones con el comercio de importaciones de alimentos, programa que está a cargo probablemente de otro ministerio.

72. La revisión del presupuesto es una reconciliación de los programas presentados por separado, por una parte, y una centralización de dichos programas en un solo todo orgánico. La compatibilización de los programas se lleva a cabo en la distribución de los gastos.

73. El propósito de las mejoras administrativas consiste en verificar si los programas elegidos pueden ser ejecutados a un costo menor; en determinar si se pueden mejorar los sistema de trabajo para lograr una eficiencia y una rapidez mayores; en establecer si una delegación de poderes puede contribuir a hacer más expedita la gestión presupuestaria;

/en estudiar

en estudiar las posibles interferencias de los programas y actividades de los servicios relacionados; en proponer nuevos sistemas de coordinación de los administradores que tienen a su cargo la ejecución de programas, etc.

74. En una oficina central de presupuesto moderna, las funciones de revisión de los programas y gastos se hace simultáneamente con las tareas de mejoras administrativas. No es raro entonces que estas oficinas tengan un encargado de la revisión mencionado y un departamento de organización y métodos, responsabilizado de racionalizar los trabajos administrativos y de traducir estas labores en economías en el presupuesto de gastos. Naturalmente que las oficinas del presupuesto pueden tener otras responsabilidades que las mencionadas, pero indudablemente éstas son las más importantes.

75. En el proceso de ejecución del presupuesto, algunas oficinas centrales del presupuesto tienen tareas fiscalizadoras a través de sus agentes destacados en los servicios públicos. Pero en todo caso, las oficinas centrales tienen facultades para fijar las "cuotas" y demás sistemas de ejecución presupuestarias.

76. En la mayoría de los casos, la revisión del presupuesto se hace simultáneamente con el estudio de las mejoras presupuestarias. Sin embargo, debe destacarse que unas y otras no son el furto del trabajo apresurado de última hora, cuando se han recibido ya las peticiones. Tanto el departamento de administración presupuestaria, como el de organización y métodos han estado trabajando todo el año en estudios acerca de los programas, presupuestos de gastos, cálculos de ingreso, y haciendo estudios en las oficinas públicas acerca de los trabajos inútiles que podrían eliminarse, de los formularios que podrían simplificarse, de los trámites que están demás, etc. Estos trabajos se concretan en el momento de la preparación presupuestaria y reciben su consagración definitiva en el presupuesto del año siguiente.

/ii) El sistema

ii) El sistema de racionalización administrativa

77. Los gobiernos contemporáneos han visto aumentados sus gastos públicos en medida creciente. Esto los ha obligado a montar sistemas dentro de la propia administración pública destinados a obtener la eliminación de todo desperdicio en los recursos. Las mejoras administrativas se logran a través de estudios de organización y métodos en virtud de los cuales se analizan aspectos como la organización de los servicios, estructuración de las reparticiones, procedimientos y métodos de trabajo, sistema de administración, instalaciones de oficinas, etc. En buenas cuentas la labor de organización y métodos tiene por objeto reducir los costos de operación de los programas gubernativos. Para ello se emplean sistemas más apropiados de trabajo, se eliminan los trámites administrativos superfluos, se mejoran las instalaciones de las oficinas procurando lograr una mejor combinación hombres-materiales, y se establecen mecanismos expeditos de tramitación. El fin principal de estas oficinas es lograr el máximo de eficiencia en el funcionamiento del Gobierno, mediante la aplicación de métodos científicos de organización y procedimientos. Procuran maximizar los logros de la gestión administrativa reduciendo los costos de los programas.

78. La experiencia de más de 15 países que cuentan con Oficinas Centrales de O. y M., indica que resulta más adecuado colocarlas en el nivel superior. En Australia depende de la Cancillería Federal; en Bélgica es un organismo independiente; en los Países Bajos, Filipinas, Estados Unidos, etc., depende de la Oficina del Presupuesto. En los tres últimos países mencionados la Oficina del Presupuesto depende del Presidente o Gobernador.

79. Las principales funciones de las Oficinas Centrales de O. y M. se pueden resumir así:

1. Estudiar permanentemente la estructura de la administración pública, hacer un levantamiento de todos los organismos existentes y sus relaciones, proponer cambios a la estructura vigente, etc.

/2. Estudiar los

2. Estudiar los procedimientos y métodos generales de trabajo, sugerir cambios en los métodos, suprimir trámites inútiles, acortar las tramitaciones de documentos, etc.
3. Estudiar la instalación de los servicios públicos, sugiriendo mejoras a fin de facilitar el trabajo.
4. Recopilar la información estadística relativa a la administración pública.
5. Estudiar la forma de coordinar la labor de los servicios públicos.

80. Existen en la administración pública moderna dos tipos de Oficinas de O. y M. En primer lugar está la oficina central y luego las oficinas locales ubicadas en los servicios públicos más importantes. La primera enfoca principalmente la macro-organización y las segundas la micro-organización. Los problemas de micro-organización que afecten a varios servicios públicos a la vez y cuya solución sólo puede abordarse con reformas en todos ellos, deben pasar a la oficina central. En la práctica la coordinación entre la oficina central y las locales se hace por contactos informales.

iii) El Servicio Civil

81. Poco obtendría un país si simultáneamente con concebir buenos planes a través de su oficina de planificación, de introducirlos en los presupuestos a través de la oficina del presupuesto, de racionalizar la organización y los métodos a través de la oficina de organización y métodos, no logra captar, entrenar y mantener personal eficiente.

82. Para centralizar la dirección de la administración del personal, se han creado en los países las oficinas centrales de personal. En Estados Unidos cumple esta función el Civil Service Commission, en Puerto Rico, la Oficina del Personal, en Colombia, el Departamento del Servicio Civil.

83. Para dar continuidad en el tiempo a los programas presupuestarios y conseguir una eficiencia creciente, es indispensable crear y fortalecer una sana "carrera administrativa" para el funcionario. Tal vez esto sea la columna vertebral del éxito a largo plazo de la

/planificación: sin

planificación: sin personal preparado para formular y ejecutar planes, todo el edificio de programación se debilita y se derrumba.

84. La oficina central permite coordinar toda la administración del personal en todos los niveles de la administración. Los principales objetivos de una oficina central del personal, consisten en atraer y reclutar a las personas de mejor calidad posible para el servicio público, establecer condiciones de trabajo que tiendan a lograr un alto nivel moral y que permitan que los individuos desarrollen sus condiciones potenciales y progresen, para que sean capaces de alcanzar su rendimiento máximo una vez que estén al servicio del gobierno y, en general, aplicar en forma planificada las modernas técnicas de administración del personal dentro del gobierno.

85. Las principales funciones de una oficina central del personal han sido resumidas de la siguiente manera 1/:

1. Efectuar el proceso del reclutamiento tratando de atraer el mayor número posible de candidatos interesados en servir al gobierno, procurando alentar a aquellos que tengan la capacidad necesaria y desalentar a los que no cuenten con las condiciones exigidas para el puesto, evitando, en esta forma, pérdida de tiempo y dinero en entrevistas y exámenes inútiles.
2. Llevar a efecto la selección de los postulantes a ocupar cargos en el servicio público, exceptuándose únicamente aquellos de la confianza presidencial.
   Proponer a la autoridad encargada del nombramiento un número de seleccionados superior al de vacantes, para que ella sea la que, en último término, resuelva la contratación.

1/ Ver Sylvia Gutiérrez y Fernando Rivas "Algunas Ideas sobre una Oficina Central de Personal." Ponencia presentada a las Primeras Jornadas del Desarrollo Económico, Santiago, Chile, 1958.

/3. Hacer la

3. Hacer la clasificación de cargos. El ordenamiento lógico y científico de los cargos de acuerdo a sus características y responsabilidades, es la base indispensable para cualquier estudio relacionado con remuneraciones y condiciones necesarias para el desempeño de un empleo.
4. Confeccionar una estadística completa sobre el personal del sector público y un programa anual sobre la materia, actuando coordinadamente con la oficina del presupuesto y la oficina central de organización y métodos.
5. Difundir entre los funcionarios de los distintos niveles del sector público, las técnicas de administración de personal, como asimismo, sus derechos y deberes estatutarios.
6. Mantener contacto e intercambio de informaciones y personal con aquellas instituciones y organismos nacionales y extranjeros que atiendan o estudien las materias relativas al personal.
7. Dictar las normas básicas para los distintos tipos de adiestramiento, en los diferentes niveles de la administración pública. Asesorar en la preparación de planes especiales de adiestramiento a aquellos servicios que lo requieran.
8. A base del estudio general de evaluación de cargos, proponer las medidas necesarias que permitan uniformar las rentas del sector público y proponer las rentas que deben fijarse a los nuevos cargos que se creen.
9. Desarrollar un plan de calificaciones objetivo, uniforme y adecuado para los diferentes niveles de la administración pública.
10. Velar porque todo proceso de promoción sea hecho sobre la base de exámenes. Fijar pautas y participar en los exámenes de los postulantes a un ascenso.
11. Crear, desarrollar y mantener un sistema justo de incentivos y medidas disciplinarias que comprenda tanto la manera de estimular al buen funcionario como la de prevenir y sancionar la comisión de faltas.

/12. Analizar con

12. Analizar con fines de normalización, el sistema previsional, proponiendo las medidas necesarias para su perfeccionamiento.
13. Los feriados, permisos por enfermedades, licencias, etc. Revisar las normas que rigen, proponiendo las mejoras del caso.
14. Confeccionar el presupuesto anual del personal, fijando su distribución por servicios públicos y por programas y recomendando a las autoridades correspondientes las modificaciones necesarias.

86. Para cumplir estas funciones, la oficina central del personal deberá informar técnicamente todo proyecto de ley, decreto-ley o reglamento relacionado con las materias que atiende la oficina.

87. No existen normas fijas sobre la ubicación de esta oficina, pero en general, se observan dos tendencias; una a darle total autonomía y otra a conectarlas directamente con las otras oficinas centrales ya vistas.

88. Existen oficinas centrales del personal y oficinas locales en cada servicio público. Las oficinas locales asesoran a los ejecutivos de los servicios en materia de personal, siendo éstos los que en definitiva desarrollan los programas relacionados con el manejo del elemento humano.

iv) <u>El sistema de aprovisionamiento</u>

89. Para que el personal desarrolle sus tareas, dentro de la organización, se necesita dotarlo de elementos materiales de trabajo. Al efecto, se ve que el gobierno se encuentra constantemente abocado a hacer compras de grandes cantidades de materiales. Para lograr que las compras se hagan en la forma más económica posible y para evitar el fraude, se han creado las oficinas centrales de compras y suministros.

90. El fin de estas oficinas es la de hacer las adquisiciones de materiales y equipos que necesita el gobierno. Las compras forman parte del suministro, concepto más amplio que envuelve también las operaciones de transporte, inspección, almacenaje y asignaciones y asimismo la identificación y utilización de las propiedades fiscales.

/91. Las principales

91. Las principales funciones de las oficinas centrales de aprovisionamiento del estado son:

1. Adquirir, almacenar y distribuir los materiales y elementos necesarios para la administración pública.
2. Enajenar los bienes fiscales, bienes muebles y otros materiales excluídos de los servicios.
3. Abrir licitación pública para hacer las adquisiciones.
4. Confeccionar el presupuesto de materiales, en términos físicos, para el año siguiente, indicando clasificadamente la cantidad de cada bien que se adquiera y sus precios medios, según los programas y presupuestos.

92. Por lo general, en los países se considera a estos organismos como parte del aparato de administración financiera. Para este efecto, se les ha ubicado dentro del Ministerio de Hacienda o similar. Por lo general, las oficinas centrales sólo incluyen al gobierno central y sólo en la parte civil, pues las fuerzas armadas tienen sus propias oficinas de adquisición.

D. Relaciones del Sistema Nacional de Planificación con otros organismos

93. Un sistema Administrativo de Planificación, para funcionar adecuadamente, debe tener institucionalizadas ciertas conexiones básicas indispensables, sin las cuales el trabajo de planificación tiende a esterilizarse.

Las comunicaciones que debe tener son las siguientes a lo menos: 1) Con las autoridades políticas; 2) con el Parlamento; 3) Con la opinión pública; 4) Con la administración pública; 5) Con el sector privado; 6) Con las oficinas complementarias.

a) Relaciones con las autoridades políticas

94. En primer término, el sistema de planificación debe tener contactos permanentes con las autoridades políticas. El jefe del ejecutivo y los partidos políticos gobernantes deben estar constantemente informando a los planificadores acerca de los aspectos

/políticos del

políticos del plan y a la inversa. Existen diversos mecanismos para provocar estos contactos. Con respecto al jefe del ejecutivo, se acostumbra a tener conversaciones con el Premier o Presidente de la República (este es el caso de Inglaterra y Holanda da participación a todo el Gabinete); o bien el jefe del ejecutivo tiene agentes directos dentro del organismo planificador (caso de los miembros de la Junta de Planificación de Puerto Rico, del Consejo de Asesores del Presidente de los Estados Unidos, donde el Presidente nombra los tres miembros del Consejo) los cuales dan la orientación a la programación. Con respecto a los partidos políticos se acostumbra a someter los planes o ideas básicas de éstos al partido gobernante (caso de U.R.S.S., Hungría, Yugoeslavia, etc.).

95. Para lograr los contactos entre las autoridades políticas y los planificadores se prefiere colocar el órgano planificador junto a la principal autoridad que toma las decisiones. Esto también ocurre en casi todos los países occidentales e incluso en Asia, como se verá. En Burma, por ejemplo, el Ministro de Planificación Nacional es el responsable de iniciar y coordinar los planes de desarrollo de cada departamento y de confeccionar el plan global, el cual es revisado y aprobado por un órgano político de alto nivel junto al Gabinete llamado Consejo Económico y Social, presidido por el Primer Ministro. En China continental la Comisión de Planificación del Estado tiene contacto directo con el Consejo de Estado. En India, la Comisión de Planeamiento es responsable ante el Consejo de Desarrollo Nacional que está integrado por un gabinete central y los principales ministros de los Estados; el propio Primer Ministro es el jefe de ambos organismos y dos miembros de la Comisión de Planificación son también miembros del Gabinete Central. En Ceylán el Secretario de Planificación informa directamente al Gabinete. En Pakistán el Consejo de Planificación del Desarrollo informa al Ministro de Finanzas. En Indonesia la Oficina de Planeamiento informa al Consejo de Planificación del Gabinete; el director de la oficina es el secretario permanente del Consejo de Planificación y el jefe de los Comités de Coordinación Interministeriales, del Comité de Hierro y Acero y del Comité de

/Desarrollo Industrial.

Desarrollo Industrial. En Filipinas, el Consejo de Economía Nacional encargado de preparar los planes de desarrollo, informa directamente al Presidente. En Afganistán, existe un Consejo Supremo integrado por miembros del Gabinete, la Unidad Central de Planeamiento y comisiones especializadas, encargadas éstas últimas de preparar planes sectoriales para cada ministerio, quedando la Unidad Central con la responsabilidad de fijar prioridades.

b) Relaciones con el Parlamento

96. En segundo lugar, la Oficina de Planificación debe tener contactos con el Parlamento. Existen varios métodos que se pueden seguir alternativa o conjuntamente. En algunos países existen en el Congreso organismos técnicos asesores encargados de instruir a los parlamentarios sobre los fines y medios del plan. (Es el caso de EE.UU. donde además existe el Comité Conjunto para el Informe Económico formado por siete Senadores y siete Diputados.) Otro sistema es el empleado en Yugoeslavia donde las relaciones entre la Junta Central de Planificación y el Parlamento se hacen a través del Consejo del Plan Quinquenal y del Consejo del Plan Anual.

97. Por último, en otros países existen relaciones informales entre los diputados y senadores con los planificadores; los primeros son invitados a los mesones de trabajo de los planificadores para explicarles los planes que se hacen. Este sistema permite lograr, por el mutuo conocimiento, la coordinación indispensable.

c) Relaciones con la opinión pública

98. En tercer lugar, la Oficina Central de Planificación debe comunicarse con la opinión pública: es necesario dar a conocer a los diversos grupos de presión las finalidades y métodos de los planes para que a través de los mecanismos sociales se produzca el ajuste necesario para poder ejecutar los planes. Existen distintos sistemas para informar acerca de estas materias: las vistas públicas tipo Puerto Rico; las deliberaciones acerca de las metas del plan en las fábricas, tipo

/U.R.S.S., el

U.R.S.S., el sistema de información estatal, tipo Economic Information Unit en Inglaterra, etc. El instrumento más utilizado para esta difusión es la propaganda científica.

d) Relaciones con la Administración Pública

99. En cuarto lugar, la Oficina Central debe estar relacionada con el resto de la Administración Pública. Ello es indispensable para la captación de información, para la formulación del plan y principalmente para la ejecución del mismo 1/. Existen distintos métodos para hacer esta coordinación. Se suele emplear el sistema de cuerpos coordinadores integrados por altos funcionarios que se reunen frecuentemente para discutir cómo se ejecutará el plan. Este sistema se practica en Estados Unidos donde existe el Consejo Asesor sobre Desarrollo Económico y Estabilidad, dirigido por el jefe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente y formado por las directivas de los organismos más importantes. En Noruega cumple esta función el Comité Asesor del Presupuesto Económico, integrado por 30 altos funcionarios representantes de los ministerios. En Holanda existe el procedimiento de enviar el borrador del plan a los funcionarios importantes de los ministerios para críticas y comentarios.

1/ Un programa preparado a espaldas de la Administración Pública tiene pocas probabilidades de llegar a ser ejecutado. Como dice el Informe de ECAFE sobre "Economic Development and Planning in Asia and the Far East:" "un programa claramente excedido en la capacidad de la maquinaria administrativa debe conducir a la creación de cuellos de botella en su implementación y al desperdicio de recursos. En el primer plan quinquenal de la India, una de las razones por las cuales el plan de gastos quedó corto en relación a las metas fue lo inadecuado de la máquina administrativa existente para hacerse cargo de las vastas tareas involucradas en el plan."

/e) Relaciones con

e) Relaciones con el sector privado

100. En quinto lugar, la Oficina Central de Planificación debe relacionarse con el sector privado a fin de conocer sus programas e intenciones como productores y consumidores. Se pueden apreciar distintos sistemas de establecer estos contactos.

101. El método más desarrollado consiste en crear Consejos Nacionales de Economía, integrados por representantes de los patrones, los trabajadores y del Gobierno; este sistema fue practicado en Francia y se extendió a numerosos países latinoamericanos. En muchos países se quiso dar el carácter de órganos planificadores a estos consejos, pero la falta de especialistas que trabajaran a tiempo completo, el hecho de trasladar a estos órganos la lucha social entre patrones y empleados, determinó su fracaso. En los países en que existe un órgano de planeamiento separado ha dado resultados, como es el caso de Holanda donde cumple la función de relacionar a la Oficina Central de Planeamiento con el sector privado, el Consejo Económico y Social integrado por representantes del Gobierno, los empleadores y los asalariados. En Noruega, los "agentes de enlace" relacionan al Gobierno con el sector privado, constituyendo éste otro sistema. En Inglaterra existe el Economic Planning Board integrado por representantes de los patrones, de los obreros y el Gobierno. En otros países se mantienen contactos directos con las asociaciones de productores como las Cámaras de Comercio, de Agricultores, etc., como es el caso de Austria, Polonia, etc.

f) Relaciones con las oficinas conexas

102. En sexto lugar, la Oficina Central de Planificación debe mantener estrecha vinculación con una serie de organismos centrales complementarios como son los de estadística, presupuesto, personal, ministerios y organización y métodos. El fin de estas entidades es administrar los diversos recursos encargados de ejecutar las metas del plan, y ya se comentaron antes.

/E. Funcionamiento del

E. Funcionamiento del sistema de planificación

103. De acuerdo con lo que se ha visto anteriormente, el problema de organizar la planificación en un país no se resuelve creando una oficina central que coordine la política del Gobierno en el nivel superior 1/.

104. Es necesario crear un "sistema" planificador 2/ que comience con normas generales dadas por la autoridad central y prosiga desde el trabajador individual, siga hacia la sección, el departamento, el servicio, el ministerio y, finalmente, llegue al centro del Ejecutivo; y que, además, comience a gestarse desde la comuna, el distrito, la provincia y la zona geográfica hacia la integración final de todas las regiones del país. Llegados los planes parciales, de los servicios y las regiones, al centro de la autoridad ejecutiva que los aplicará, se necesita una oficina central asesora al nivel superior, que allí evalúe los proyectos y programas, fije las prioridades conforme a un modelo econométrico que compatibilice las decisiones de ingresos y gasto, de ahorro e inversión, de consumo, etc. Fijadas las prioridades, nuevamente deben volver las directivas desde la Oficina Central de Planificación hacia los estratos medios e inferiores de la pirámide administrativa para que sus órganos asesores propios verifiquen los ajustes y presenten, si lo desean, los cambios que crean oportunos a la oficina central. Mediante aproximaciones sucesivas, en discusiones y reuniones de los grupos técnicos, administrativos y políticos se va gestando lentamente la fisonomía definitiva del plan global, sectorial y regional.

1/ En este error han caído numerosas personas entre las cuales se puede citar el trabajo del señor Luis Escobar sobre "Creación de una Oficina Central de Coordinación Económica," Santiago Chile, 1958.

2/ Ver Capítulo I y Gráfico #1.

/105. Formulado el

105. Formulado el plan, debe darse la sanción de las autoridades políticas, partidos, opinión pública, administración estatal, sector privado, y oficinas complementarias encargadas de los recursos. En efecto, fijadas las metas de los planes y determinada la cuantía de los medios, es preciso determinar "los presupuestos de recursos" que harán posible el cumplimiento del plan. Estos recursos, son la mano de obra, los materiales, el financiamiento, la organización, etc. Cada uno de estos presupuestos debería ser compatible entre sí. El manejo de los presupuestos mencionados estaría a cargo de ciertos organismos técnicos, ubicados en la cúspide de la pirámide administrativa. Tales organismos serían la Oficina Central de Planeamiento, encargada del presupuesto físico y de inversiones; una Oficina Central del Personal, encargada del presupuesto de mano de obra; una Oficina Central de Aprovisionamiento encargada del presupuesto de materiales; una Oficina Central de Presupuesto, encargada de la programación presupuestaria, y una Oficina de Organización y Métodos encargada de la racionalización permanente de la organización y procedimientos administrativos, con vista a conseguir el máximo de eficiencia en el aparato estatal. El funcionamiento adecuado de estos organismos y de los instrumentos mencionados permitiría sin duda elevar la productividad de la gestión fiscal como unidad.

106. Los organismos mencionados, ubicados en los altos niveles de la administración gubernativa, deberían contar con una prolongación en los niveles intermedios y bajos del Gobierno. En el nivel ministerial deberían existir oficinas de estudio y planificación sectoriales y de preparación de proyectos en el nivel de los servicios. Igualmente, las oficinas centrales de presupuestos, de personal, de organización y métodos y de compras, deberían contar con oficinas parciales en cada Servicio Público.

107. La línea ejecutiva de los Ministerios y Servicios contaría con organismos planificadores y asesores de primera calidad para obtener de la acción el máximo de rendimiento y con Comités o Consejos de Coordinación o Ejecutivos, integrados por funcionarios ejecutivos

/(directores generales)

Gráfico 1: ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANIFICACION

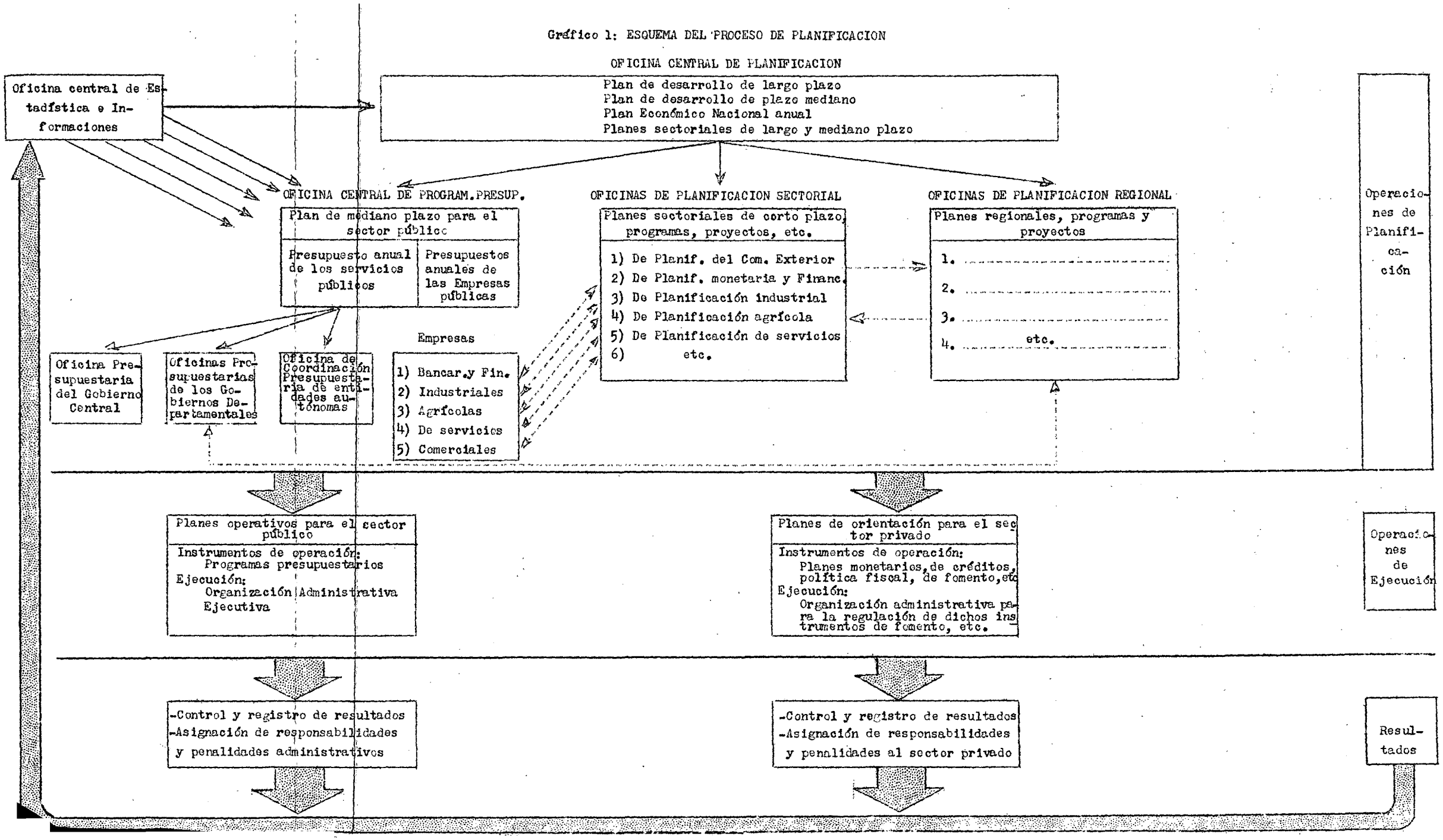
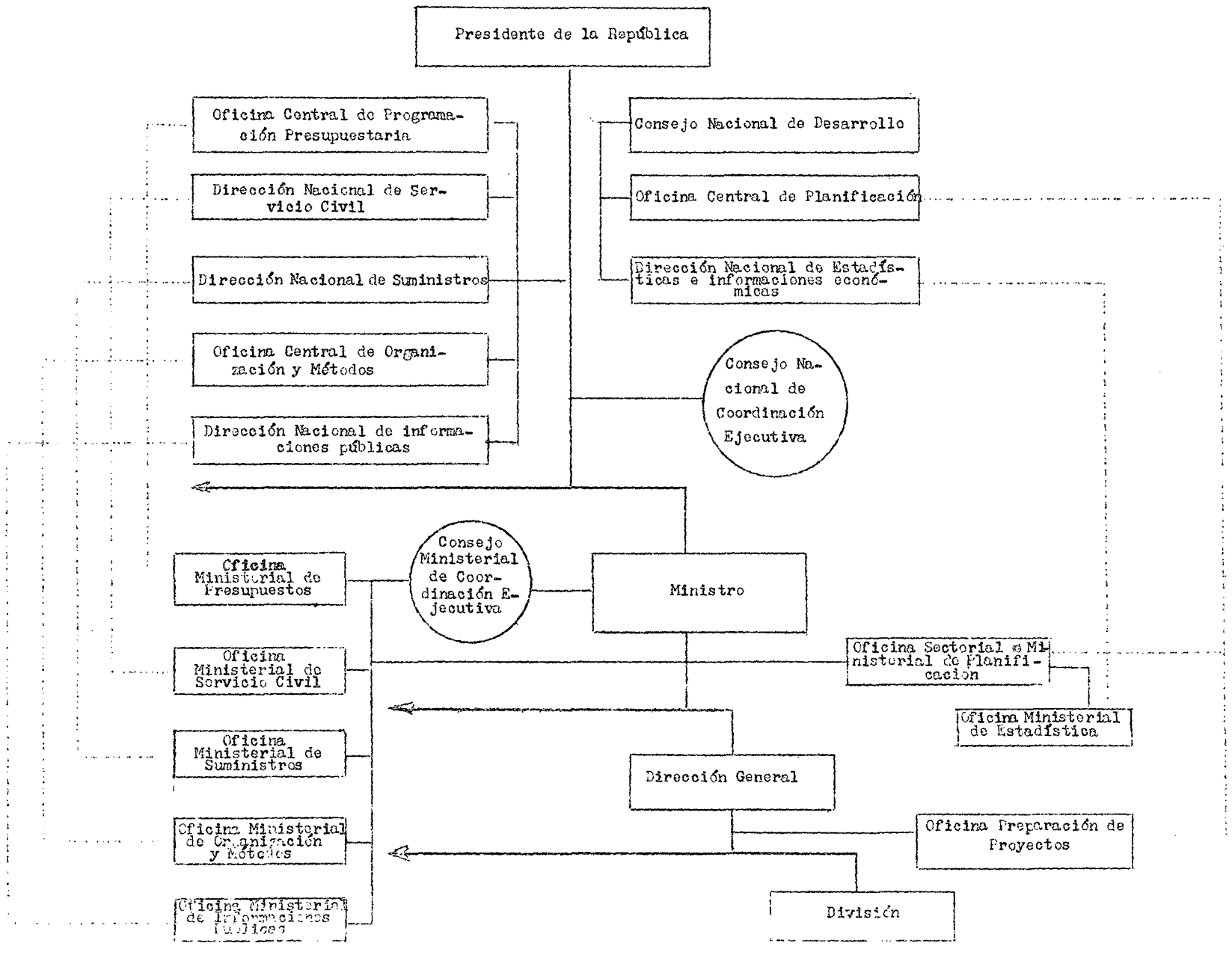


Gráfico 2: ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PLANIFICACION



(directores generales) encargados de coordinar la implementación de los planes (véase el Gráfico # 2). El cuadro anterior debe complementarse con una familia de instituciones autónomas de fomento y promoción del desarrollo económico, como la Corporación de Fomento, el Banco de Financiamiento del Desarrollo, el Banco Central, el Instituto de Promoción Agrícola, etc. Estas entidades, con mayor flexibilidad irían promoviendo el desarrollo, formando empresas, racionalizando la producción, orientando el crédito, etc., despejando el camino e impulsando el desarrollo económico, y principalmente confeccionando y ejecutando proyectos específicos de inversión.

F. Los problemas de organización administrativa en América Latina

108. En América Latina se observa, en casi todos los países, la existencia de una inorgánica estructura administrativa. En general los defectos fundamentales que se perciben en la pirámide organizativa del estado pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) La estructura de la Administración Pública es inorgánica, es decir, no existe un esquema armónico de entidades en los distintos niveles del gobierno. El Gobierno Nacional incluye numerosos Ministerios entre los cuales no existe clara delimitación de jurisdicción. Se ha desarrollado en exceso una tendencia hacia la descentralización institucional y han aparecido entidades que actúan desligadas al tronco gubernamental haciendo difícil la acción concertada. El Gobierno departamental y comunal es débil y carece de recursos y atribuciones suficientes para impulsar al desarrollo regional. Las empresas públicas confrontan grandes problemas financieros y de organización que van en desmedro de su eficiencia.

b) No existe una distribución funcional adecuada de las atribuciones entre los Ministerios, lo que produce superposición de acciones y el consiguiente desperdicio de esfuerzos y recursos.

c) La distribución de funciones entre las distintas Direcciones Generales que integran los Ministerios no es adecuada lo que necesariamente provoca conflictos de competencias entre los organismos de un mismo servicio.

/d) No existen

d) No existen o no funcionan adecuadamente los mecanismos de coordinación dentro de los Ministerios lo que da lugar a acciones sin la unidad necesaria.

e) No se ha hecho una clara delimitación entre los organismos asesores y los de línea. Esto ha debilitado, muchas veces las labores de estado mayor y ha representado en la propensión a realizar acciones poco planificadas e improvisadas.

f) Los mecanismos de control de tareas y trabajos son débiles y a veces inexistentes, en especial con respecto a trabajos que se realizan fuera de la capital de un país.

g) La autonomía en las entidades descentralizadas es excesiva, lo que impide una acción gubernamental más homogénea y coordinada.

Criterios generales para la reforma adecuada

109. Con el objeto de sentar algunas ideas fundamentales para una reforma de la estructura de la Administración Pública, en América Latina, sería necesario abordar las siguientes tareas.

a) Reestructuración de los Ministerios y Servicios, como asimismo de los organismos asesores de la Presidencia y la Vicepresidencia, redistribuyendo racionalmente sus funciones y dependencias.

b) Fortalecimiento del Poder Departamental y Comunal, ampliando sus funciones y financiamiento, y creación de Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional en aquellas zonas geográfico-económicas que lo justifiquen.

c) Simplificación del esquema de las instituciones descentralizadas, fusionando entidades que poseen funciones similares, a fin de mejorar sus servicios y abaratar sus costos de operación.

d) Racionalización de las instituciones bancarias del estado, fusionando todas las entidades de crédito estatal, excepto el Banco Central, en un Banco Nacional de Desarrollo que oriente con criterio selectivo el crédito nacional y extranjero.

e) Racionalización de las empresas del estado a fin de bajar sus costos y mejorar su comercialización, evitando las pérdidas.

/f) Creación de

f) Creación de mecanismos institucionales de coordinación en todos los niveles de la administración pública.

Reestructuración de Ministerios y Servicios

110. La tarea de racionalizar la estructura de los Ministerios, los Servicios y los órganos a nivel presidencial no se puede realizar sino después de sistemáticos y serios estudios sobre organización y métodos. Para realizar este cometido, el gobierno podría disponer de facultades especiales y crear una Comisión de Reforma Administrativa que asesore al Presidente de la República para que se dedique de tiempo completo y por varios meses a realizar los siguientes trabajos.

a) Elegir un Ministerio como "caso piloto" estudiándolo y proponiendo un esquema de organización donde se muestre claramente: 1) las autoridades del Ministerio; 2) los organismos asesores; 3) los servicios técnicos; 4) los servicios administrativos; 5) los mecanismos de coordinación.

b) Elegido un esquema piloto de organización, estudiar el resto de los Ministerios para ajustar su estructura a la establecida como base introduciendo, naturalmente, todas las variantes del caso.

c) Estudiar un nuevo esquema de entidades asesoras de alto nivel y de coordinación general.

d) Unificar la nomenclatura de la organización, denominando de una misma manera a todos los organismos que cumplan tareas similares. En este sentido podría denominarse, por ejemplo, "Oficina" a las entidades asesoras; "Comités" a los organismos coordinadores, "Dirección General" a los organismos operativos; "Departamento" a las divisiones de una Dirección General o de una oficina; "Sección" a la subdivisión de un Departamento, etc. 1/.

111. Para señalar orientaciones generales al cumplimiento de los puntos anteriores, se pueden concebir diversas alternativas básicas

---

1/ Un país donde se ha seguido el procedimiento indicado es Colombia. Al final del capítulo se incluye a modo de ejemplo el organograma del Ministerio de Agricultura.

/que un

que un Gobierno podría tener presentes al proceder a sus estudios y a adoptar sus decisiones. En una de estas alternativas, se podría recomendar que junto al Presidente de la República funcionara un Consejo Nacional de Desarrollo encargado de velar por el cumplimiento de la política y Programas de Desarrollo dentro de la estabilidad monetaria. Junto al Presidente podría existir un conjunto de unidades centrales, de asesoría, coordinación, a saber, la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Programación Presupuestaria, encargada de formular los planes para el sector público y coordinar los presupuestos de todo el sector; la Oficina Central de Organización y Métodos, la Dirección Nacional del Servicio Civil, la Dirección Nacional de Suministros, la Dirección Nacional de Estadísticas e Informaciones Económicas, y la Dirección Nacional de Informaciones Públicas (encargada de difundir los planes y programas gubernativos). Estas Oficinas y Direcciones coordinarían el uso de los recursos estatales sean éstos financieros, humanos, materiales y de organización en función de las metas de los planes elaborados por la Dirección de Planeamiento, los que serían abastecidos con datos por la Dirección Nacional de Estadísticas e Informaciones Económicas y difundidos por la Dirección de Informaciones Públicas. Los jefes de estas Oficinas o Direcciones serían asesores directos del Presidente de la República y participarían en el Consejo Nacional de Desarrollo. Los Ministerios serían entidades sectoriales de planeamiento y de ejecución de los planes en conjunto con las entidades descentralizadas. En los distintos niveles funcionarían comités de coordinación ejecutiva que se integrarían con los directivos de las distintas unidades cuya actividad es necesario correlacionar.

112. Una vez diseñada la nueva estructura administrativa procede la ejecución de un amplio plan de simplificación de procedimiento, materia que se verá más adelante. Esta tarea quedaría a cargo de la Oficina Central de Organización y Métodos y de las Oficinas de Presupuestos.

/Facultades de

Facultades de los Gobiernos Departamentales

113. Ya se ha tenido oportunidad de destacar en otras secciones la debilidad financiera y jurídica de los Departamentos y Municipios. Como todo Plan de Desarrollo que se trazará como meta el logro de un equilibrado desarrollo regional, es indispensable, en tal sentido, propender al fortalecimiento de la acción departamental y comunal a través de las siguientes medidas:

a) Mejoramiento de los recursos financieros de los Departamentos y Municipios y delimitación precisa de sus patrimonios. A este efecto la Reforma Tributaria que se proyecte propendería a crear un financiamiento flexible para estas entidades, la eliminación de impuestos de escaso rendimiento y su sustitución por tributos cuyos rendimientos se ajusten al crecimiento económico,

b) Restitución progresiva de las atribuciones y facultades que han sido destinadas originalmente a las autoridades regionales.

c) Establecimiento, en las zonas geográficas que lo justifiquen, de Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional, encargadas de planificar el crecimiento económico y social de cada sector geográfico del país.

Función de entidades descentralizadas

114. El desarrollo excesivo de las entidades autárquicas ha dado origen a la aparición de muchos organismos que poseen funciones similares. La Comisión de Reforma Administrativa propondría al Presidente de la República las fusiones que sean procedentes y la redistribución de funciones respectivas.

Racionalización de los servicios financieros

115. De acuerdo con lo expuesto en otras secciones, parece de toda conveniencia que se proceda a racionalizar el sistema bancario y financiero del Estado mediante la fusión de bancos sectoriales, dentro de entidades que puedan canalizar el crédito hacia las fuentes de producción que se estimen de mayor prioridad en los planes. Al respecto

/se podría

se podría ir a la creación de un Banco Nacional de Desarrollo que, junto con el Banco Central, orientare selectivamente el crédito interno y externo y de organismos de fomento específicos para cada ramo productivo o regionales.

116. El esfuerzo de racionalización debe alcanzar también a la administración de las empresas estatales. Esta tarea se encarará con vista a elevar gradualmente su eficiencia, a bajar sus costos, y a integrar la actividad de las mismas dentro de las línea y en pos de las metas previamente fijadas en los planes generales y sectoriales.

Coordinación y eficiencia

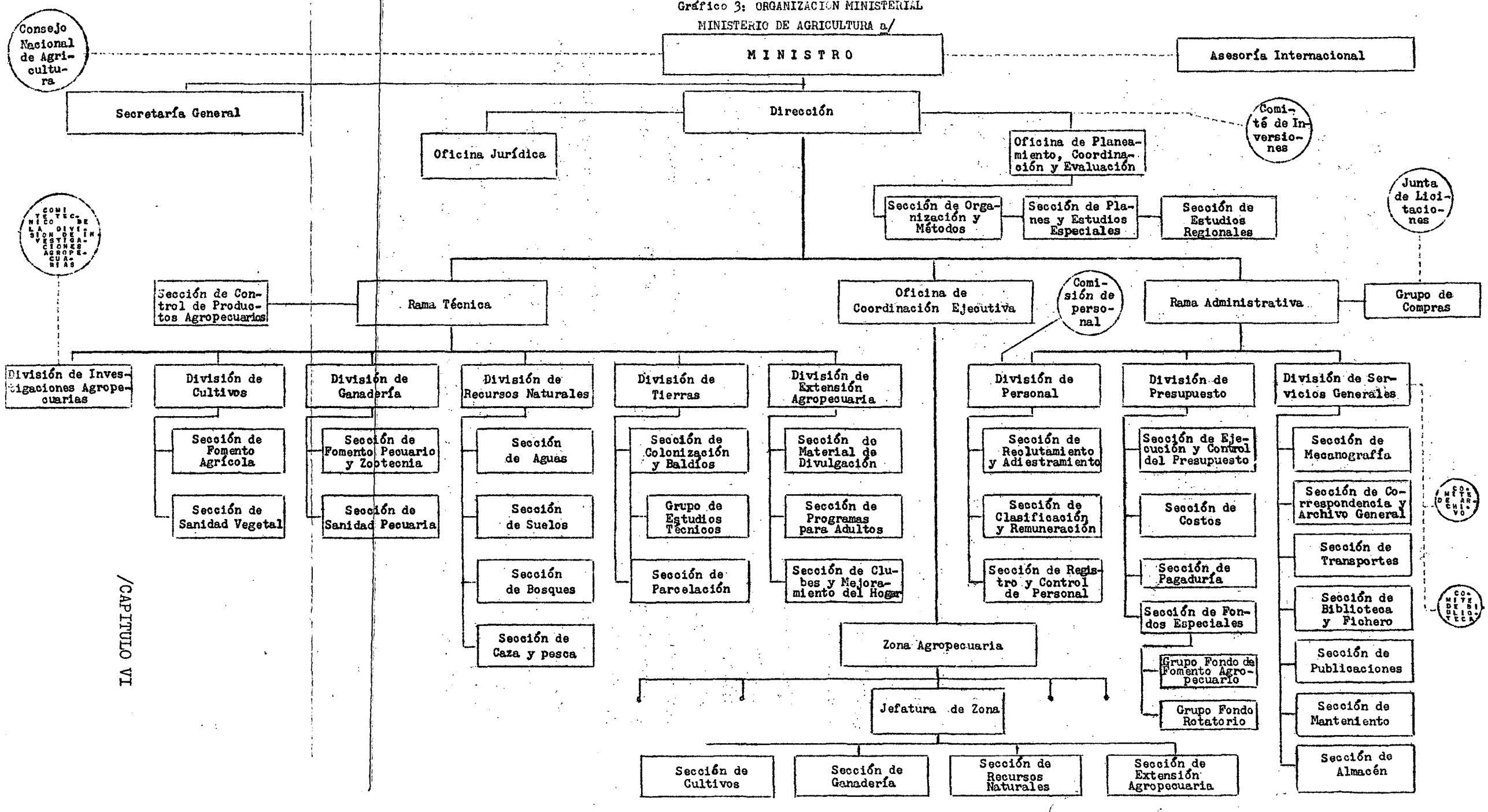
117. Para el cumplimiento de todo plan es indispensable robustecer la coordinación interna de los organismos que planifican y por otra la de los organismos que ejcuten los programas y proyectos. El Gobierno debe crear o poner en funcionamiento todos los sistemas de coordinación que sean necesarios para la puesta en marcha y ejecución de sus planes. A través de la reforma de la administración pública se establecería el cuadro de entidades, consejos y comités que tendrían a su cargo la coordinación.

118. Finalmente, para la adecuada ejecución de las actividades involucradas en el plan, es indispensable elevar la eficiencia del personal público. Con tal propósito el Gobierno debe dar los pasos para crear el Servicio Civil o montarlo sobre bases técnicas y en el que se garantice la carrera administrativa a los buenos funcionarios. Sólo así se podrá garantizar al país una administración eficiente, honesta y jurídicamente regida.

Paralelamente es urgente abordar con criterio técnico el problema de las remuneraciones de dichos empleados, mediante un proceso científico de evaluación de cargos y de responsabilidades. Se debe procurar implantar el principio de que a mayor responsabilidad corresponde mayor remuneración y de que a igual función corresponde igual remuneración, y atraer y mantener en el Gobierno al personal técnicos más calificado.

/Gráfico #3

Gráfico 3: ORGANIZACION MINISTERIAL
MINISTERIO DE AGRICULTURA a/



CAPITULO VI

ANALISIS DE UNA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y SUS CONDICIONANTES DE TIPO POLITICO-SOCIAL CON EL OBJETO DE ESTUDIAR LAS REFORMAS ADECUADAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA DE PLANIFICACION

A. Introducción

1. Se han visto a lo largo de los capítulos anteriores las exigencias de tipo organizativo y de procedimientos que reclama para operar un sistema integrado de planificación para el desarrollo.

2. Se señalaron también (párrafos 148 a 152) algunos de los condicionantes de tipo político-social que pueden estar determinando la organización y los procedimientos vigentes en un país y que podrían determinar a su vez variantes en el esquema teóricamente correcto para el sistema o períodos para su implantación integral.

3. Ello hace aconsejable que, para un correcto estudio de organización y procedimientos concretos para un país determinado, se realice un análisis de la organización administrativa vigente y de aquellos condicionantes de mayor gravitación, tales como la organización político-institucional, la estructura poblacional, y la organización y forma de actuar de los grupos de presión, la participación y el peso de las fuerzas militares en las decisiones sobre los problemas colectivos, los factores tradicionales, etc.

4. No será adecuada la misma organización del sistema de planificación para un régimen fuertemente presidencialista que para uno parlamentarista. Tampoco podrá ser igual la organización para un país pequeño de administración centralizada, que la de otro en que opere un régimen federal y en el que por razones geográficas hayan diferentes problemas regionales.

/5. A la

5. A la misma conclusión se arriba enfocando diferentes problemas de tipo social. Por ejemplo, se ha establecido que para una etapa de ejecución eficiente de los planes es necesario un conocimiento previo y un fuerte apoyo de la población a los mismos. La consulta a los grupos poblacionales no podrá encararse por iguales organismos y por idénticos métodos para un país con elevadas cifras de analfabetismo que para otro con buenos niveles de cultura media. O para países con adecuada estructura de distribución de ingresos que para otros con diferencias sensibles entre las clases sociales.

6. Los aspectos históricos y tradicionales también suelen pesar. Un ejemplo puede ser el análisis de las consecuencias en materia de organización que pueden derivarse en aquellos países o regiones en que aún lamentablemente perduran problemas de tipo racial.

7. Finalmente, no puede pensarse en una misma organización para un país con métodos y personal administrativo ineficientes y poco calificados que para uno que cuenta con un buen número de técnicos y una administración eficiente. Sin duda, en el primero de dichos países habrá que estudiar una introducción progresiva de las reformas para cubrir paralelamente las previas y necesarias etapas de entrenamiento de personal y aplicación de nuevos métodos.

8. Como modelo orientador para proceder al análisis de organización a que refiere este capítulo es de valiosa utilidad el trabajo publicado por Naciones Unidas titulado "Sistemas y Normas de la Administración Pública." Por este motivo se completa el capítulo transcribiendo la segunda parte del mismo en la que se presenta el referido esquema de investigación.

/B. Esquema para

B. Esquema para una investigación de la situación administrativa

Primera sección: medio ambiente y antecedentes

1. Antes de emprender el análisis de la organización gubernamental y de la administración pública en un país determinado, debe estudiarse cuidadosamente sus antecedentes y estructura general y, si fuera necesario, debe hacerse una investigación de mayor amplitud. Cuando una misión de asistencia técnica prepara el estudio, gran parte del trabajo debe hacerse por adelantado mediante la recolección y análisis de los datos pertinentes publicados o, de lo contrario, de los datos disponibles. Este trabajo inicial puede hacerse para facilitar el descubrimiento de lo que falta, destacar los problemas que surjan durante el estudio y completar la investigación inmediatamente con la ayuda de las autoridades del país, en el tiempo más corto posible.

2. En vista de que la estructura política y social así como la dinámica de la situación política son de importancia fundamental para la comprensión exacta del gobierno y la administración pública del país, deben estudiarse otros factores, especialmente en relación con su influencia sobre la situación y estructura ya mencionadas. Los elementos principales son los siguientes:

a) La evolución histórica del país; el desarrollo político y constitucional; los antecedentes históricos y orígenes de su sistema legal y administrativo; las relaciones con otros países y con las Naciones Unidas; la frecuencia y las formas de los cambios internos así como la existencia y naturaleza de las condiciones internacionales que afectan al país en particular.

b) La situación geográfica, estructura geológica y recursos naturales conocidos; la facilidad de acceso del país y sus medios de comunicación tanto externos como internos; su clima y fertilidad.

/c) El estado

c) El estado demográfico del país; volumen y composición de la población, tasa media del incremento y distribución de la densidad; problemas raciales y de minorías; relaciones con los países limítrofes y migración.

d) La situación económica; naturaleza y distribución de sus recursos e ingreso nacional; tipos de producción, volumen y relación recíprocas; volumen y origen del capital; participación del extranjero en las inversiones y dirección; comercio interno y externo así como cambio monetario; sistema de crédito y deuda pública interna y externa; sistema y estabilidad monetarios.

e) La estructura social; distribución de la riqueza y el poder; clases sociales existentes; organización y condiciones del trabajo; movilidad o rigidez de la estructura social.

f) El carácter general de la población; principales tendencias políticas, educativas, religiosas y tradicionales; influencias externas sobre estas tendencias.

3. Se debe prestar atención especial a la naturaleza y funcionamiento de las fuerzas políticas, debido a su influencia determinante sobre el carácter del gobierno y sobre las posibilidades de reforma administrativa; las fuerzas políticas pueden ser de importancia mucho mayor que las normas constitucionales y las formas institucionales. Debe valorarse cuidadosamente la fuerza relativa de las personalidades, grupos y partidos, así como su participación oficial y efectiva en la estructura del Estado y en la dirección de los movimientos políticos. Tal estudio, que abarcaría el pasado reciente y se proyectaría de ser posible al futuro inmediato, puede completarse con una investigación sobre la formación de la opinión pública y corrientes principales, el funcionamiento del sistema electoral y los problemas fundamentales en torno a los cuales gira la vida política del país.

4. Si este cuadro se puede integrar con los factores naturales, económicos y sociales señalados anteriormente, y se proyecta sobre los antecedentes históricos y culturales del pueblo, se comprenderán mejor las instituciones gubernamentales y la administración pública, y se

/percibirá con

percibirá con mayor claridad las posibilidades de reforma administrativa que si se emprendiera la investigación acerca de la administración pública existente como una materia aislada.

5. Se sobreentiende que tal análisis preliminar debe efectuarse con un espíritu de simpatía y comprensión objetiva y científica, y que, en esta etapa, deben evitarse cualesquiera juicios críticos e ideas preconcebidas. Tiene por finalidad una exposición de los hechos, para que sea posible determinar en una etapa posterior, cual será la orientación, medios y límites de las medidas de reforma administrativa a las que se puede consagrar con éxito la asistencia técnica. Una misión visitadora no puede tener éxito sin la amplia comprensión, participación y apoyo de las personas y grupos situados en puestos directivos y de responsabilidad técnica dentro del gobierno. Si se desea obtener resultados, será absolutamente indispensable un debate completo y una labor de conjunto antes de que se formulen las recomendaciones y quizá éstas surjan como corolario de esas actividades. Esto en ninguna forma modifica o disminuye la responsabilidad independiente que, en último análisis, debe contraer la misión por sus recomendaciones.

6. Además, reconociendo todos los peligros de la generalización en este asunto, la Comisión cree sin embargo que la experiencia comprobará que el mejoramiento de la administración pública en los países insuficientemente desarrollados no requerirá, muy a menudo examen especial de los problemas enumerados a continuación que se tratan separadamente en las secciones siguientes:

a) Organización Gubernamental;
b) Finanzas Públicas;
c) Servicio Público;
d) Dirección Administrativa;
e) Planificación y Desarrollo.

/Segunda Sección:

Segunda sección: organización gubernamental

7. El gobierno central

En la mayoría de los casos los elementos componentes del gobierno central, cuando menos en teoría jurídica, se ajustarán a determinados modelos generalmente aceptados o imitados, de los cuales son los más comunes el gobierno presidencial y el ministerio responsable. En los párrafos que siguen, los términos "ejecutivo," "legislativo" y "judicial" se emplean en el sentido en que normalmente se les define, de acuerdo con esos modelos. En la práctica, sin embargo, pueden ocurrir variantes considerables tanto en la estructura general como en las relaciones entre las diversas ramas del gobierno. En algunos casos la estructura del gobierno central estará basada en principios enteramente distintos; pero, en ellos, las cuestiones que siguen sólo ofrecen un indicio sobre la dirección que debe tomar la encuesta.

8. Se presenta un caso especial en los Estados - ya sean de constitución federal o unitaria - donde determinado número de funciones, que normalmente se consideran de carácter general y nacional, han sido retenidas por el Estado central o bien delegadas a los gobiernos de los estados, provincias o departamentos componentes. En estos casos, la investigación del gobierno, desde el punto de vista central, tiene que incluir esas subdivisiones principales y sus relaciones con el gobierno nacional. Algunas cuestiones formuladas bajo el rubro "Gobiernos Territoriales" serán de importancia, por tal motivo, para completar la investigación de la estructura general del gobierno.

9. Los grupos principales de problemas que comprenden este asunto se plantean en estos interrogantes:

a) ¿Dónde radica el poder político real? ¿Está bien definido el principio de la supremacía del Legislativo, o se comparte la responsabilidad en la orientación política general del gobierno entre el Legislativo y el Ejecutivo, o bien está concentrada en manos de éste último? ¿Es preponderante el poder político ejercido por las organizaciones partidarias como tales, ya sea a través de su Jefe o a través de un organismo

/gubernamental? ¿Tiene

gubernamental? ¿Tiene relación directa con la localización del poder político el control de las fuerzas militares o de policía?

b) ¿Qué Poder del Estado tiene la iniciativa principal en la acción legislativa y presupuestaria? ¿Ejerce el Ejecutivo la dirección principal en el programa legislativo del país, o bien tiene el Congreso en la práctica real importante facultad de iniciativa y modificación constitucional? ¿Cómo está organizada la relación entre ambos ramos del gobierno? ¿Tiene el Ejecutivo una importante intervención en la formulación de leyes y reglamentos, ya sea a través de delegación del Poder Legislativo o bien usando ampliamente resoluciones y decretos supremos, normalmente o en situaciones de emergencia? ¿Pueden originarse leyes importantes en el Congreso sin la intervención del Ejecutivo? ¿Hasta qué punto el Legislativo asume funciones ejecutivas ya sea por disposición de la ley, mediante su facultad presupuestaria o de otra manera? ¿Utiliza el Legislativo su facultad presupuestaria únicamente como un instrumento general para hacer política y ejercer control? ¿Se ha evitado la delegación de facultades reglamentarias del Gobierno a juntas o comisiones autónomas?

c) ¿Se reconoce plenamente el principio de la independencia del Poder Judicial? ¿Cómo está reglamentada la selección de los jueces y su permanencia en el cargo? ¿Hasta qué punto influyen consideraciones políticas en los nombramientos? ¿Se ejerce la función de procurador por votación popular o por nombramiento dentro del escalafón del servicio público? ¿Existe alguna interferencia política o gubernamental en la aplicación de los fallos judiciales, aparte del derecho de indulto?

d) ¿Está localizada claramente la responsabilidad por la dirección política de la administración pública en el Jefe del Ejecutivo o en el Gabinete Ministerial? ¿Se reconoce la responsabilidad del Ejecutivo en la dirección de los asuntos legislativos que afectan principalmente a la administración pública? y, ¿se define y observa claramente la facultad del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos? ¿Se establece la reglamentación por ley respecto a la administración pública, como garantía de su imparcialidad y estabilidad o como oportunidad de que el Congreso y sus miembros la organicen y dirijan? ¿Cómo se ejerce el

/control de

control de los actos administrativos por el Legislativo? ¿Se ha evitado la extensa delegación de funciones del Ejecutivo en forma constitucional o reglamentaria, en autoridades especiales no sujetas al Jefe del Estado o al Ministerio?

e) ¿Existen funcionarios independientes en el gobierno central para la revisión y control apolíticos de los actos administrativos? ¿Cuál es la posición de los Tribunales a este respecto? ¿Existe una oficina central de auditoría; un tribunal de apelaciones para casos fiscales y tributarios; una oficina central para asuntos concernientes al personal administrativo; una corte o consejo supremo para resolver los conflictos de competencia entre el gobierno central y las autoridades regionales u otros entes autónomos? ¿Son estos organismos independientes de las ramas ejecutiva y legislativa del Estado? ¿En qué forma afectan el funcionamiento del Poder Ejecutivo? ¿Son causa de rigidez y formalismo en la tramitación o existe la posibilidad de modificaciones y mejoramiento, y estimulan la rapidez en los servicios?

f) ¿Hasta qué punto afecta al servicio público los cambios en la composición política del gobierno? ¿Se considera al servicio público como soporte del partido en el poder o como un cuerpo imparcial de servidores públicos destinados a servir a cualquier gobierno? ¿Qué categorías de funciones en la administración pública se ejercen por elección popular y qué nombramientos se efectúan por causas políticas? ¿En qué parte del gobierno central o de las organizaciones políticas radica la facultad de distribución en el otorgamiento de los cargos?

10. Administración regional

Separadamente de las subdivisiones territoriales autónomas de principal categoría mencionadas en el párrafo 8, a las que se pueden aplicar en parte las cuestiones relativas al gobierno central, existe una vasta gama de autoridades regionales, que forman parte esencial de la administración pública, y deben incluirse en cualquier investigación. Mediante estas administraciones en las esferas regional y local, el ciudadano se pone activamente en contacto a menudo con los asuntos y responsabilidades administrativas. Además, puede ocurrir que una

/administración local,

administración local, frecuentemente urbana, desarrolla características más avanzadas que un gobierno central de movimiento más complicado y lento. En ciertos países, debe prestarse especial atención a los niveles inferiores de la administración regional de pueblos y otras comunidades rurales. Aún cuando es imposible que se comprenda esta categoría, que a menudo se administra por leyes consuetudinarias de diverso origen y carácter, dentro de una serie de interrogantes generales, su función en la administración pública es esencial en los casos en que las comunidades constituyen las unidades básicas político-sociales - y algunas veces económicas - de la nación, y también cuando sus miembros se ponen en contacto con el gobierno central casi exclusivamente por intermedio de la administración municipal y otras instituciones comunales.

11. Las cuestiones que se indican en seguida tienen aplicación general respecto a la administración regional:

a) ¿Está basada la estructura de la administración regional en la Constitución, en leyes de carácter nacional, o en reglamentos y decretos de categoría inferior? ¿Pueden efectuarse o no cambios en esos reglamentos sin el consentimiento de esta administración regional? ¿En qué medida constituye la tradición un elemento en la determinación de su territorio y autoridad? ¿Existen diferencias notables entre la orientación política en las esferas locales y regionales y la nacional? ¿Hay diferencias étnicas que afectan a la población? ¿Tienen influencia (legal o tradicional) estas diferencias étnicas, así como estas subdivisiones sobre la composición de las diversas ramas del gobierno central y del servicio público?

b) ¿Cómo se circunscribe la autonomía de las administraciones regionales y cuáles son las esferas que ella abarca? ¿Se basa la división de atribuciones en el desempeño de los servicios públicos entre el gobierno central y la administración regional, sobre una concordancia racional de los objetivos administrativos y sociales? ¿Cómo se distribuye la autoridad policial entre el gobierno central y la administración regional? ¿Qué facultad de dirección y control tiene el gobierno central con respecto a los gobiernos regionales autónomos,

/aparte de

aparte de la facultad de revisar la legislación fundamental? ¿Puede solamente actuar en forma represiva o puede trazar determinados planes de acción dentro de sus atribuciones generales? ¿Puede aplicar algunas sanciones presupuestarias? ¿Dependen los gobiernos regionales autónomos de subsidios nacionales? ¿Puede el gobierno central disolver esas administraciones regionales o asumir sus funciones en casos de emergencia?

c) ¿Cuál es la autoridad del gobierno central en la composición de las administraciones regionales autónomas y de su personal? ¿Se basan enteramente las administraciones regionales autónomas en elecciones regionales o locales? ¿Caben en su estructura autoridades tradicionales o hereditarias o son éstas parcialmente nombradas por el gobierno central? ¿Es el personal nombrado enteramente por ellas o lo designa parcialmente el servicio público central? ¿Está el personal central enteramente a la disposición del gobierno central en este caso?

d) ¿Están las autoridades regionales autónomas solamente encargadas de la ejecución de sus funciones independientes o actúan al mismo tiempo como agentes del gobierno centraly son responsables ante ese gobierno de tales funciones? ¿Funcionan en las mismas subdivisiones regionales las autoridades autónomas y los funcionarios de la administración central y, si lo hacen, cuáles son las relaciones entre unas y otros?

12. <u>El ejecutivo central</u>

La norma fundamental para el ejercicio de la función ejecutiva, ya sea un sistema ministerial, presidencial o de alguna otra clase, es evidentemente el punto de partida para la investigación. Aparte de sus relaciones e integración con los otros ramos del gobierno central, su organización interna real es de fundamental importancia, especialmente con respecto a las cuestiones acerca de dónde radica la dirección efectiva del Ejecutivo y cómo está organizado este último.

13. A este respecto debería analizarse la organización y funcionamiento del despacho o secretaría del Poder Ejecutivo. Teniendo en cuenta la tendencia que se manifiesta en muchos países de crear y fortalecer lo que podríamos llamar "oficina del ejecutivo" - en cuestiones tales como administración de personal, organización general y administración,

/aprobación de

aprobación de decretos y ordenanzas, etc. - sería muy útil realizar un análisis de la oficina directamente dependiente del Poder Ejecutivo. Esto se aplica tanto para el caso de los gobiernos de tipo presidencial y monárquico cuanto a la oficina del primer ministro en un gobierno ministerial.

14. Otras cuestiones pertinentes son las siguientes:

a) ¿Cómo se realiza la coordinación dentro de la oficina del Poder Ejecutivo? ¿Se ha adoptado un sistema o procedimiento para la aprobación por el Ejecutivo de los proyectos de ley así como el de presupuesto? ¿Están coordinadas las actividades de las distintas unidades administrativas dentro de las oficinas centrales existentes, tales como la de personal administrativo, reorganización de la administración pública o la de planeamiento? ¿Cuál es a este respecto la posición del titular del Poder Ejecutivo, o del Gabinete Ministerial?

b) ¿Cuáles son los supuestos básicos sobre los que se funda la organización de departamentos y servicios? ¿Han sido centralizados los servicios afines en un pequeño número de departamentos o ministerios de modo que sea posible la fiscalización del jefe del Ejecutivo o del Gabinete? ¿Existen razones lógicas - tales como similitud de funciones o personas a quienes sirven - que respalden a la organización existente o es más o menos fortuita o casual la ubicación de los distintos servicios y actividades dentro de los departamentos? ¿Están establecidas en cuadros descriptivos de la organización y en instrucciones escritas las atribuciones y relaciones de los jefes de departamentos y de los empleados interventores? ¿Abarcan los departamentos existentes todas las oficinas y servicios del Poder Ejecutivo? ¿Son frecuentes los cambios de organización e influyen a menudo sobre éstos consideraciones de orden político?

c) ¿Cuál es la relación existente entre el Poder Ejecutivo y las fuerzas armadas? ¿Cuál es la situación oficial y real con respecto a la función de comandante en jefe?

d) ¿Han sido creados nuevos tipos de organizaciones gubernamentales como empresas públicas, entidades mixtas y otras instituciones autónomas o semiautónomas? ¿Cuáles son las relaciones y atribuciones de estas organizaciones con el Jefe del Ejecutivo, el Gabinete Ministerial o los

/jefes de

jefes de departamentos? ¿Es permanente el carácter de estas organizaciones o están destinadas a ser absorbidas por los departamentos o servicios existentes una vez que han cumplido el propósito para el que fueron creadas o que se hayan creado nuevas actividades?

e) ¿Cuáles son los principios básicos que fundamentan la delegación de la autoridad y de la responsabilidad administrativa dentro de los departamentos y servicios? ¿Existe el propósito decidido de liberar a los funcionarios superiores de atender la mayor cantidad de asuntos y disposiciones de poca importancia o rutinarias? ¿Sobre qué base se aplica esta delegación de funciones: solamente sobre una base funcional o también sobre una base regional? ¿Cómo se aprovechan las iniciativas y el talento de los funcionarios locales? ¿Cómo está organizada la vigilancia de los funcionarios de menor jerarquía?

15. Administración regional

Existen varias cuestiones que son aplicables particularmente a la organización regional de los servicios del gobierno central:

¿En qué consisten las subdivisiones regionales de las actividades de los distintos departamentos y organismos centrales? ¿Son tales subdivisiones, por regla general, iguales para todos los servicios? ¿Cuáles son sus relaciones con los departamentos y organismos a que pertenecen? ¿Funcionan independientemente los distintos servicios en cada región o están en cambio, subordinados a un representante regional del gobierno central? ¿Qué otros métodos de coordinación de las actividades regionales de estos servicios existen? ¿Cuáles son sus relaciones con los gobiernos regionales autónomos dentro del mismo sector territorial? ¿En qué medida son transferibles a otros distritos territoriales y a las oficinas centrales del gobierno los funcionarios del servicio regional? ¿Existen grupos de funcionarios cuya carrera administrativa esté limitada a una esfera regional? ¿Cuál es la amplitud de las facultades y atribuciones que se delegan en la autoridad regional?

/Tercera sección:

Tercera sección: finanzas públicas

16. Al realizar un análisis de la administración financiera es necesario conocer desde el principio cuáles son las principales fuentes de ingresos así como las principales partidas de gastos del gobierno; cuáles son las relaciones entre ingresos y gastos, y cuál ha sido la evolución reciente respecto a los déficit y superávit presupuestarios.

17. En los casos en que los déficit son elevados y frecuentes, es de particular importancia conocer qué medios se utilizan para cubrirlos. El peligro de una inflación acelerada y crónica, con sus graves repercusiones sobre la posición y la moral de los funcionarios públicos con salarios fijos, justificaría un rápido exámen de la administración financiera con el objeto de determinar la eficacia de la misma en el Departamento de Hacienda, así como las medidas que son susceptibles para economizar los gastos.

18. Administración fiscal

Respecto a los ingresos fiscales, son importantes las siguientes preguntas:

a) ¿Existe un equilibrio lógico entre las fuentes existentes de ingresos y la estructura económica y los métodos comerciales del país? ¿Es razonable la carga administrativa impuesta por las disposiciones tributarias en vigencia? ¿Existen, por ejemplo, registros y elementos de fiscalización adecuados o, en cambio, las complicaciones administrativas de cada uno de los impuestos son tan grandes que las recaudaciones son comparativamente muy inferiores al esfuerzo realizado y a los costos incurridos? ¿Es el sistema de liquidación de los distintos impuestos lo bastante sencillo, o por el contrario, el deseo de introducir perfeccionamientos modernos lo ha complicado más allá de la capacidad de control de la administración fiscal y la comprensión del contribuyente común, fomentando, de este modo, las violaciones fiscales por parte de los contribuyentes poco escrupulosos, así como la corrupción de los funcionarios fiscales?

/b) ¿En qué

b) ¿En qué medida se destinan los distintos ingresos regulares al fondo general? ¿Se adjudican ciertos ingresos a fines especiales? Si se asigna un monto importante de ingresos a fines especiales, ¿cuál es la razón de su situación especial, cuáles son los principales intereses afectados y cuál es la influencia que algunos sectores ejercen a este respecto?

c) ¿En qué medida están coordinados los cálculos de los ingresos con los cálculos de los gastos? ¿Son estas estimaciones hechas por los mismos organismos o servicios? ¿Aparecen claramente en el presupuesto estas relaciones entre ingresos y gastos? Además, ¿cuál es el procedimiento mediante el cual pueden practicarse los cambios necesarios en el sistema de ingresos fiscales para cubrir nuevos gastos esenciales que puedan haberse efectuado luego de la aprobación del presupuesto?

19. Preparación del presupuesto

Debería analizarse el sistema general y los procedimientos empleados para la preparación del presupuesto nacional. Serían de importancia cuestiones tales como las siguientes:

a) ¿En qué medida participan los distintos departamentos y ministerios en la preparación del presupuesto?

b) ¿Con qué amplitud practica el Poder Ejecutivo una revisión general del presupuesto antes de que lo considere el Poder Legislativo? ¿Practica la revisión un organismo especial de presupuesto o es simplemente el resultado de consultas en el Gabinete Ministerial? Si existe ese organismo especial de presupuesto, ¿cuál es su posición en la jerarquía administrativa y cuál es la amplitud de sus facultades en la preparación de un proyecto presupuestario amplio y coordinado?

c) ¿En qué medida y en qué momento participa el Legislativo en la preparación del presupuesto? ¿A quién corresponde la iniciativa en esta materia: al Poder Ejecutivo o al Legislativo? ¿Está autorizado o no el Congreso para aumentar las partidas de gastos sin aumentar las partidas de ingresos? ¿En qué medida puede el Legislativo adoptar medidas presupuestarias de carácter parcial, además de las que aprueba con respecto al presupuesto en general? ¿Hasta qué punto, y en qué condiciones, el Legislativo puede modificar las proposiciones presupuestarias del

/Ejecutivo, practicar

Ejecutivo, practicar las reducciones correspondientes en las partidas de gastos propuestos cuando los ingresos han sido reducidos, etc.?

d) ¿En qué medida y de qué modo son tomados en cuenta los presupuestos anteriores y la experiencia recogida en materia de ingresos y gastos para la preparación del presupuesto ordinario?

e) ¿En qué momento del proceso de preparación del presupuesto, y de qué modo, se justifican los distintos proyectos o los gastos propuestos? ¿Cómo se realiza esta operación, mediante audiencias y consultas en el seno del propio Poder Ejecutivo, en la oficina del Jefe del Ejecutivo o ante comisiones del Congreso?

f) ¿En qué medida se discute públicamente el presupuesto durante el período de su preparación y de la aprobación parlamentaria del mismo?

g) ¿Es el presupuesto general la única base de ingresos y gastos o se agregan en el curso del año presupuestos suplementarios? ¿Se utilizan estos presupuestos para autorizar o para ratificar gastos suplementarios? ¿Cuál es la importancia relativa de estos presupuestos dentro del programa general del gobierno?

20. Considerando el contenido del plan presupuestario pueden resultar informativas las siguientes preguntas:

a) ¿Hay un informe general que sintetiza los principales aspectos del programa presupuestario y ese informe está respaldado por una justificación detallada de las distintas estimaciones y partidas dentro del presupuesto?

b) Si existen en el último presupuesto o en el vigente diferencias notables con los anteriores, ¿cuáles son las razones de las mismas?

c) ¿Están cubiertas todas las partidas de gastos del presupuesto por fuentes estimadas de ingresos?

d) ¿Qué proporciones del ingreso anual del gobierno se gastan en estos renglones: (1) actividades puramente administrativas, tales como conservación de las leyes y el orden público, administración de los organismos oficiales, recaudación de ingresos, etc., y (2) actividades de desarrollo tales como educación, salubridad, fomento de comunicaciones, agricultura, etc.?

/e) ¿Cuáles son

e) ¿Cuáles son las proporciones relativas entre los gastos civiles y militares? ¿Tienen los gastos militares alguna posición o prioridad especial?

f) En los países en que existen presupuestos separados para el gobierno central y administraciones provinciales o estatales, ¿es funcional y lógica o produce, en cambio, dificultades y complicaciones administrativas la división del ingreso total entre ellos?

g) ¿Aparecen en el presupuesto con suficiente claridad y detalle las obligaciones futuras del gobierno, tales como los servicios de la deuda pública?

h) ¿Hasta qué punto se ha producido en la experiencia presupuestaria reciente del país interrupciones o dificultades en la ejecución de proyectos, especialmente los de desarrollo, debido a la paralización o retardo en la asignación de los fondos disponibles?

i) ¿Existen fondos especiales o secretos a disposición del Poder Ejecutivo y por los cuales éste no deba rendir cuenta?

21. Respecto a la ejecución del presupuesto son pertinentes las preguntas que se formulan a continuación:

a) ¿Constituyen las leyes de presupuesto autorizaciones finales para realizar gastos o son meras autorizaciones dentro de las cuales el Ejecutivo puede efectuar gastos dentro del año de vigencia del presupuesto? ¿En qué condiciones y por intermedio de quién se pueden realizar transferencias de condiciones y por intermedio de quién se pueden realizar transferencias de partidas de gastos autorizados por la ley de presupuesto? Expresado en términos más generales, ¿en qué medida el Poder Ejecutivo puede fiscalizar la ejecución del presupuesto, dentro de los límites generales, basándose en la experiencia recogida en el curso del año, las recaudaciones efectivas de los ingresos en comparación con las estimaciones, la posibilidad de realizar economías mediante la racionalización de actividades, etc.? ¿Cuál es el funcionamiento del sistema en la práctica si existe un régimen de asignaciones, informes periódicos y ajustes corrientes del presupuesto? ¿Se ha previsto en las autorizaciones del presupuesto la formación de reservas para gastos extraordinarios o imprevistos?

/b) Si existe

b) Si existe un departamento u organismo central que asesore al Poder Ejecutivo en la ejecución del presupuesto, ¿cuál es la función y atribuciones de tal organismo? ¿Son sus funciones puramente retrospectivas o de supervisión y dirección del presupuesto vigente?

22. Sistemas de contabilidad y auditoría

Respecto a este punto surgen por sí mismas las siguientes preguntas:

a) ¿Cuáles son las principales características de la contabilidad pública? ¿En qué medida el sistema de contabilidad es uniforme en toda la administración pública y hasta qué punto está concebida la centralización o fiscalización? Si existe una contaduría central, ¿cómo esta organizada y cuál es su efectividad en la organización de un sistema contable que pueda ser, por una parte, instrumento eficaz para la realización de las labores gubernamentales y, por otra, servir de base adecuada para la contabilidad desde el punto de vista financiero? ¿Está concebido el sistema de contabilidad para casos especiales, tales como por ejemplo el de organismos de fomento, o sirve sólo para utilizársele en la administración general? ¿Cuál es la situación legal del Contralor o Contador General respecto al Poder Ejecutivo, a cada uno de los departamentos y en relación con el Congreso?

b) ¿Cuáles son los informes financieros que suministra periódicamente al gobierno y al Congreso para apreciar el buen éxito de la marcha de la administración en lo tocante a los aspectos legales y financieros? ¿Están preparados los principales informes contables financieros de manera tal que sean comprensibles para quienes los utilizarán con propósitos administrativos y de fiscalización, o, concretamente, los jefes de departamentos, el Jefe del Ejecutivo o el Congreso?

c) ¿En qué medida ha sido desarrollada y utilizada la contabilidad de costos en aquellas actividades del gobierno para las cuales es conveniente?

d) ¿Cómo se determinan y distribuyen entre los funcionarios respectivos las distintas funciones de la contabilidad pública? ¿Está determinada por la ley la responsabilidad de estos funcionarios? ¿Son suficientes para el cumplimiento de su misión las facultades de que están investidos y los instrumentos de control puestos a su disposición?

/¿Cuáles son

¿Cuáles son sus responsabilidades por las pérdidas debidas a negligencia o fraude de sus subordinados y a gastos no autorizados? ¿Son puestos en conocimiento del público tales casos y sus correspondientes sanciones? ¿Es suficiente cortapiza la vigencia de las disposiciones legales para evitar defraudaciones importantes?

e) ¿Cuál es el factor tiempo en la contabilidad pública? ¿Se establecen en el sistema contable, por ejemplo, medidas necesarias para el ajuste y cierre, sin delaciones excesivas, de las cuentas oficiales, una vez vencido el ejercicio? ¿Se ajustan las cuentas en un organismo central o por departamentos o servicios separados?

f) ¿Están claramente divididas las actividades de contabilidad y las de auditoría y han sido distribuídas entre distintos organismos o personas las responsabilidades inherentes a las mismas? ¿Se ha adoptado en la práctica un sistema de auditoría externa? ¿Se ejecuta esta auditoría por una persona u organismo que sea, en realidad, completamente independiente del Poder Ejecutivo, y relativamente protegida de coacciones políticas y otras influencias? ¿Con qué frecuencia se preparan los informes de auditoría y si se hacen públicos?

23. Adquisiciones y control de bienes

En relación a esta materia, que está también vinculada con la organización administrativa, se pueden plantear las siguientes preguntas:

a) ¿Cuál es la situación general en materia de compras realizadas por el gobierno? ¿En qué medida, por ejemplo, se han centralizado las funciones adquisitivas o se han dejado a la responsabilidad de los distintos departamentos y ministerios? Si las adquisiciones se efectúan en ambas formas, ¿cuál es la línea divisoria entre ellas, desde el punto de vista de la responsabilidad financiera? ¿Se adquieren los abastecimientos ordinarios en gran escala y se distribuyen luego por el gobierno a los distintos servicios, oficina e instituciones? ¿Produce el gobierno parte de los materiales que necesita?

b) ¿En qué medida se efectúan las compras por medio de licitaciones, y en caso de que así se haga, cómo funciona en la práctica el sistema? ¿Se realiza una amplia publicidad al respecto? ¿Son las licitaciones secretas y competitivas?

/c) ¿Son realizados

c) ¿Son realizados por organismos oficiales los trabajos de construcción y conservación de obras públicas tales como caminos, sistemas de irrigación, puentes, edificios públicos y escuelas? ¿Las realizan empresas públicas especiales o están a cargo de contratistas privados? ¿En qué medida se fiscaliza la estimación y aprobación de estos gastos desde el punto de vista de las normas de calidad y costos independientemente del método empleado?

d) ¿Cuál es el sistema empleado por el Estado en materia de control de almacenes, abastecimientos, y bienes? ¿Existen registros adecuados a este respecto? ¿Se han enfocado estas cuestiones con un criterio uniforme y en consecuencia, se ha establecido un sistema de supervisión por un organismo central, o por el contrario, esta tarea ha quedado en manos de los distintos departamentos y servicios sobre los cuales no se ejerce ningún control centralizado?

Cuarta sección: el servicio público

24. Bosquejo general del servicio público

Al comenzar el análisis del servicio público nacional, el investigador deberá tener en cuenta primeramente la composición y características generales del cuerpo de empleados públicos en su conjunto, prestándole preferente atención a los aspectos que puedan darle características especiales. El investigador deseará saber, por ejemplo, si una proporción apreciable de los empleados públicos proceden de una determinada clase social, sector profesional, partido político, u otro grupo especial; si algunas clases de cargos públicos, - por ejemplo, en las categorías tanto altas como bajas de tribus, aldeas y comunidades - son hereditarios y reservados a ciertas familias o están regidos por vigorosos elementos tradicionales.

/25. En principio

25. En principio un análisis detallado de esta cuestión deberá prestar especial atención a los empleados públicos designados por el gobierno central. Sin embargo, deberá también tenerse en cuenta la posible función e importancia de los funcionarios elegidos por voto popular en los distintos niveles del gobierno, así como también de los otros sectores especiales de empleados tales como empleados permanentes y temporarios, municipales y provinciales, militares y navales, pertenecientes a empresas públicas o semiestatales, empleados contratados en el extranjero, obreros ocupados a tiempo incompleto, etc. A medida que se realice un estudio más detallado será sumamente conveniente que se preste contínua atención a las relaciones e influencias recíprocas entre estos grupos especiales y el cuerpo regular de empleados públicos. La preparación de un estudio sobre los procedimientos de la administración de personal en una municipalidad o provincia particularmente bien administradas. Por ejemplo, puede ser muy útil para los fines de una comparación con las condiciones y procedimientos existentes en el plano nacional. Puede ser conveniente, en algunos casos, comparar ciertos aspectos de la contratación y preparación del personal militar con las actividades similares de la administración civil.

26. Con respecto a la determinación de los elementos más importantes que fortalecen o debilitan la administración del personal de servidores públicos es conveniente conocer en qué medida la contratación de candidatos y el ascenso de los empleados se basan en la capacidad de los individuos, puesto que éstos son los mejores índices para medir la calidad y establidad del servicio público. Intimamente unidos a este aspecto del problema se encuentran las siguientes cuestiones: la estabilidad de la función pública - especialmente la relativa a la permanencia en el cargo bajo diferentes regímenes políticos - y la ausencia relativa de favoritismo y nepotismo en las designaciones y ascensos. Todo lo mencionado anteriormente se puede concretar en la pregunta ya formulada acerca de cómo se puede considerar al personal administrativo como un instrumento de gobierno imparcial y eficiente que esté al servicio de cualquier autoridad legalmente constituída, independientemente de la filiación política de la misma.

/27. Desde luego,

27. Desde luego, debe reconocerse que la idoneidad necesaria de los funcionarios públicos en las distintas categorías de empleo, aún en el caso del servicio público mejor organizado, depende de condiciones que pueden variar de un país a otro, tales como diferencias en el sistema de educación y formación profesional, abundancia de recursos humanos y simplicidad o complejidad de la administración misma. Además, es posible que algunas restricciones en la contratación de los funcionarios públicos, basada en distinciones de clase, o en el carácter hereditario de ciertas funciones, no atente de modo alguno contra la buena administración, porque ciertas cualidades tradicionales de honestidad y devoción al servicio pueden compensar las ventajas inherentes a un sistema de admisión más democrático. Mientras un sistema de este tipo no se osifique y demuestre contínuos progresos en materia de formación profesional y más amplia selección, es posible que ofrezca bases más estables de las que pueden obtenerse mediante reformas demasiado rápidas.

28. Si fuera posible sería aún de mayor importancia y utilidad obtener un informe general sobre la composición del personal de servicio civil en función del número y preparación profesional del personal empleado en los distintos departamentos y servicios, tanto en las oficinas centrales como en el resto del país y en las diferentes categorías de empleo. De esta información se puede conocer bastante acerca del número de personal experto e idóneo en las categorías intermedias y superiores; sobre la forma en que la estructura administrativa se adapta a la escasez relativa de funcionarios públicos de buenos antecedentes profesionales; sobre el equilibrio entre el número total de personal empleado y costos totales en los distintos organismos oficiales y sobre la importancia comparativa de los servicios en las funciones centrales de dirección y planificación así como en las tareas que se ejecutan en la periferia. Además, se observaría si existe un aumento gradual en las remuneraciones para los cargos superiores o para los funcionarios de mayor antigüedad o si, por el contrario, algunos cargos tienen remuneraciones mayores que las percibidas en promedio por funcionarios de categoría superior. Casos como estos de remuneraciones excepcionales pueden atraer hacia las actividades administrativas a personas muy competentes, pero, es posible, por otra parte, que hayan sido creadas por preferencias políticas

/injustificadas. Es

injustificadas. Es de fundamental importancia realizar un análisis detenido de la escala de sueldos y su distribución para obtener una impresión clara de la composición del personal.

29. Vinculado con estas cuestiones surge el problema del nivel general de sueldos. Deberían realizarse comparaciones con el nivel general de vida así como de los salarios y sueldos imperantes en la empresa privada. Deberían observarse las causas que determinan la remuneración insuficiente que obliga a los empleados públicos a buscar fuentes adicionales de ingresos. Entre esas causas se pueden mencionar la inflación y la inelasticidad de las escalas de los emolumentos, la aceptación habitual de fuentes irregulares de ingresos, la inferior posición social de ciertos funcionarios del gobierno, etc. Otro factor importante en la situación general del personal, lo constituyen las desigualdades existentes entre los diferentes grupos de funcionarios civiles así como militares.

30. Una cuarta categoría de problemas se relaciona con las características generales y composición del servicio público. Los aspectos de la administración pública varían totalmente según las particularidades de los distintos países. Es muy distinta, por ejemplo, la administración pública de ciertos países de antigua cultura, caracterizada por su estabilidad, lentitud, formalismo y, en algunos casos, estancamiento, en contraste con las condiciones algo caóticas pero, al mismo tiempo, dinámicas de aquellos países cuya administración está en un proceso de rejuvenecimiento y modernización como resultado de períodos de transformación rápida o revolucionaria en el plano económico y social. Es fundamental el análisis de las fuerzas que operan en ambientes tan diferentes como los mencionados para interpretar correctamente la naturaleza de la administración pública de un país determinado.

31. Finalmente, el estudio de las corruptelas imperantes en la administración pública así como sus orígenes, con todo lo interesante que puede resultar en sí mismo, deriva su mayor importancia de sus relaciones con la vida social, política y económica del país. Lo que

/determina fundamentalmente

determina fundamentalmente la calidad y los métodos de la administración pública es el lugar que ella ocupa en la opinión de los ciudadanos. Aún cuando las reformas administrativas pueden ser iniciadas por un gobierno fuerte y empeñoso, ellas sólo adquieren sanción y durabilidad con un cambio de la opinión pública que establece nuevas normas y formula nuevas demandas al personal administrativo.

32. En las páginas siguientes de esta sección se formulan varias preguntas detalladas relacionadas con los principales aspectos técnicos de la administración del personal, que pueden servir de guía para el estudio de la situación existente.

33. Estructura constitucional y legal del servicio público

El estudio de los fundamentos legales y las condiciones reales del servicio público nacional sugiere las siguientes preguntas:

a) ¿Existe en la Constitución o en el derecho escrito una estructura orgánica de leyes que rigen la actividad del cuerpo regular de funcionarios públicos o existen al respecto una serie dispersa de medidas, reglamentos, disposiciones, etc.? ¿En qué medida entran en detalle las disposiciones reglamentarias? ¿Qué parte de los empleados públicos no está comprendida en estas disposiciones?

b) ¿Cuáles son los principios generales que fundamentan este digesto legal y cómo se reflejan sus principios en la ley del servicio público dentro de la colectividad? ¿En qué medida afectan los dispositivos legales al servicio público y cómo influyen en el funcionamiento del servicio? ¿Existe, en cambio, un descuido más o menos general en sectores importantes del servicio público acerca de las normas legales?

34. Organización de las labores del personal

El problema relativo a la posición de la autoridad y responsabilidad en la ejecución y control de las actividades del personal se presentará, al menos implícitamente, en la mayor parte de esta sección. Puede ser útil, sin embargo, llamar la atención sobre este problema desde el punto de vista del servicio público en conjunto. Las cuestiones más importantes que se plantean se exponen a continuación:

/a) En el

a) En el caso de que exista una oficina central de personal del tipo de una comisión del servicio civil, junta u oficina del servicio público, ¿cómo está compuesta, de dónde emana su autoridad y ante quién es responsable, cuáles son sus funciones y en qué medida esas funciones son de supervisión o ejecución? ¿Es independiente ese organismo de los departamentos ministeriales existentes o forma parte, en cambio, de un departamento determinado, por ejemplo, el de finanzas? ¿Qué funciones están descentralizadas en los departamentos ministeriales y subdivisiones de los ministerios? En el caso de que la oficina central de personal ejerza la función de junta de apelaciones, ¿cuál es su autoridad a este respecto? ¿Cómo tiene conocimiento de los distintos casos, etc.? Por el contrario, si existe una junta u oficina separada para tales apelaciones, ¿cómo funciona en relación al organismo del servicio civil?

b) En los países en que no existe una oficina de esta clase, ¿hay en cambio, una centralización parcial de ciertas funciones como, por ejemplo, centralización de la responsabilidad del pago de los sueldos en el Ministerio de Hacienda, fijación de la facultad para los nombramientos por el Primer Ministro o el propio Jefe del Estado, etc.? ¿Cuál es, en términos generales, el grado de centralización existente respecto a quien concierne dictar las normas que rigen el personal administrativo, quién ejecuta tales normas y quién vigila o controla el cumplimiento de las mismas?

35. Influencia de las disposiciones presupuestarias sobre el personal administrativo

Las cuestiones relativas exclusivamente a la administración presupuestaria fueron tratadas en la sección precedente. Sin embargo, en esta sección se considerarán las formas en que los procedimientos presupuestarios pueden estimular o dificultar una organización eficaz del personal administrativo. Las preguntas que a continuación se formulan pueden tener interés en esta materia.

a) ¿Cuáles son las respectivas funciones del organismo central de personal, de la oficina central de presupuesto, de los ministerios y sus dependencias en lo referente a la preparación de las disposiciones presupuestarias sobre personal? ¿Cómo se realiza la coordinación entre las funciones de personal y las presupuestarias? ¿En qué forma están detalladas las estimaciones presupuestarias de las partidas relativas

/al personal?

al personal? ¿Hasta qué punto se detallan las asignaciones respectivas sobre puestos, categorías, salarios, etc.?

b) En términos más concretos, ¿en qué dependencia del gobierno se adoptan medidas efectivas sobre cuestiones de rutina, creación de puestos en pequeña escala y supresión de los mismos, etc.? ¿En qué medida tales cuestiones están determinadas con precisión por el presupuesto o por la ley de egresos o se dejan a discreción del Ejecutivo la asignación de las partidas aprobadas, etc.?

c) ¿Qué problemas especiales surgen cuando las circunstancias imponen una reducción general ("cesantía forzosa") en el número de empleados del gobierno? ¿Cuáles son los derechos inherentes a los cargos públicos y a sus distintas categorías; en qué forma se tienen en cuenta antecedentes tales como antigüedad y cómo afectan a esos cesantes los derechos protectores del empleado?

36. ¿Cómo están agrupados o clasificados los puestos o los empleados?

La cuestión de la clasificación y agrupamiento de cargos y el problema de los emolumentos, están íntimamente ligados y en algunos países, pueden considerarse como un solo problema. Se pueden formular al respecto algunas preguntas de carácter general.

a) ¿Cuáles son los métodos y procedimientos que determinan las obligaciones correspondientes a cada uno de los puestos públicos en relación con las necesidades del servicio fiscal y las aptitudes de los empleados individualmente considerados? Si el servicio público está organizado en clases y categorías amplias, ¿cuáles son los factores que se tienen en cuenta para efectuar tales divisiones y cuáles son las principales condiciones entre las distintas clases y categorías para establecer la forma de admisión, derechos de inamovilidad en el cargo, prerrogativas, etc.?

b) Dentro de estas amplias categorías, ¿en qué medida están basadas las diferencias existentes de clases, remuneración, respecto de las funciones realizadas, sobre la competencia e idoneidad o sobre la antigüedad de las personas? ¿Con qué detalle se han delineado y examinado cada uno de los puestos o clases de ocupación? ¿Qué importancia se le da al principio "a igual trabajo igual remuneración?" ¿Están

/sujetas las

sujetas las clasificaciones de puestos y labores existentes a modificaciones impuestas por un supervisor, el titular de un ministerio, una oficina central, o por el mismo Congreso?

37. Remuneración de los empleados públicos

El problema que se trata en esta sección es en gran parte el mismo que se acaba de analizar brevemente pero enfocado desde otro ángulo. Pueden hacerse las siguientes preguntas:

a) ¿Quién determina los emolumentos pagados en la administración pública y cuál es la regla adoptada? ¿En qué medida están los emolumentos en relación lógica y uniforme con los deberes y obligaciones del cargo o con la competencia e idoneidad de los funcionarios?

b) ¿Existen disposiciones concretas para el ajuste de la remuneración de conformidad con los aumentos del costo de la vida, estado civil y número de personas a cargo del empleado, y antigüedad en el servicio? ¿Se establecen en el servicio público bonificaciones para los empleados más eficientes?

c) ¿Existen aparentes diferencias entre los sueldos pagados por los distintos departamentos o categorías o entre los emolumentos pagados por el Estado y los que pagan las empresas públicas especiales o la empresa privada por labores semejantes? ¿Existe algún sector especial de empleados públicos, verbigracia, maestros, personal militar, etc., para quienes rija un sistema y escala diferentes de sueldos, que ejerza influencia especial sobre las otras escalas de sueldos pagados por el Estado?

d) ¿Qué beneficios o adehalas importantes aparte de la remuneración en dinero reciben los empleados públicos? Quizá es interesante a este respecto que se trate de obtener una estimativa acerca del prestigio de que goza el servicio público entre la sociedad y sobre el papel que desempeña este elemento psicológico respecto a los niveles de sueldos existentes, así como en relación con la contratación de personal y otros problemas.

e) ¿En qué medida se ven forzados los empleados del Estado para obtener ingresos suplementarios? ¿Existe cantidad apreciable de empleados que trabajan solamente parte del día, u otros que realizan más

/de un

de un trabajo remunerado dentro o fuera del gobierno? ¿En qué medida son frecuentes los procedimientos extralegales o ilegales para obtener ingresos suplementarios y de qué manera afectarían tales prácticas el aumento general de los sueldos?

f) ¿Es posible obtener en materia de remuneración una información cuantitativa adecuada para la preparación de índices y la realización de comparaciones útiles? ¿Cuáles son, por ejemplo, los extremos en la escala de sueldos pagados por el Estado y cuáles son las relaciones entre el sueldo más alto y el más bajo que se paga por la labor de la jornada completa? ¿Cuál es la relación de los sueldos totales pagados por el Estado respecto al ingreso nacional?

38. Pensiones

La existencia o inexistencia de un plan de pensiones es de indudable importancia para que se despierte en los funcionarios públicos el deseo de hacer "carrera" administrativa. Las disposiciones vigentes sobre el retiro de los empleados más antiguos en el servicio público que ya no estén en condiciones de trabajar a plena capacidad, también influye sobre ese problema. Las principales cuestiones que se plantean serían las siguientes:

a) ¿Está relacionado el plan de pensiones con un sistema nacional de seguro social? ¿Qué disposiciones garantizan la salvaguardia de las pensiones, verbigracia, control actuarial, fondos especiales, etc.? ¿Ha sobrevivido el plan de pensiones en períodos de gran inflación monetaria, y en qué forma lo ha hecho?

b) ¿Cuáles son las condiciones prescritas para el otorgamiento de pensiones? ¿Cómo están relacionadas las pensiones con la antigüedad en el servicio, sueldos y otros factores? ¿Está financiado el plan de pensiones o no lo está sobre la base de contribuciones? ¿Existe una edad de retiro obligatoria? ¿Está protegido por la ley el derecho de disfrutar de pensión? ¿Cuáles son las disposiciones del plan de pensiones que benefician a la viuda e hijos sobrevivientes del titular?

/39. Contrato y

39. Contrato y nombramiento de los empleados públicos

Es conveniente analizar el proceso de contratación del personal, considerándolo en sentido lato; este proceso consta de tres períodos sucesivos, a saber: atracción, selección y nombramiento de los candidatos.

40. En muchos países el primer período mencionado, o sea el de atracción, puede explicarse en su mayor parte por el estímulo de factores como remuneración, otras ventajas ofrecidas y especialmente el prestigio de la función pública, factores que ya se han examinado antes. De cualquier modo, sería conveniente considerar si todos esos factores en su conjunto son suficientes para atraer hacia los puestos públicos a las personas mejor preparadas, en número adecuado a las necesidades de la administración pública, e inquirir qué medidas especiales se adoptan para lograr este objetivo.

41. Respecto al segundo período, el de selección de los empleados, serán pertinentes las preguntas que siguen:

a) ¿Existen elementos objetivos de comparación y competencia sobre bases adecuadas adaptadas al sistema para las diferentes categorías de empleados y, en caso de que así fuera, cómo se practica y en qué medida se realiza? ¿Hasta qué punto están definidas las aptitudes de los candidatos en la forma del nivel alcanzado en la educación regular (primaria, secundaria, universitaria)? ¿En qué grado la comparación y oposición entre los candidatos está organizada sobre la base de exámenes escritos u orales, la revisión de antecedentes por comisiones especiales, etc.? ¿Se utilizan los exámenes solamente para calificar el personal o para la formación de listas de candidatos admisibles?

b) ¿En qué medida, y para qué puestos, se acostumbra nombrar a personas no empleadas en el gobierno para cubrir las plazas vacantes? ¿Cómo está relacionado este procedimiento con el sistema de ascensos?

c) ¿En qué medida afecta el proceso del nombramiento de empleados la presencia de factores o influencias extrañas? ¿Existen algunos sectores de la población favorecidos o postergados como tales para su admisión al servicio público, por ejemplo, minorías, grupos étnicos, extranjeros, hijos de funcionarios del Estado, veteranos del servicio

/militar, mujeres,

militar, mujeres, etc.? ¿Qué categorías de empleos están exentos de un proceso de selección, como por ejemplo, en el caso de los nombramientos que tienen conocido origen político? ¿En qué medida son posibles nombramientos especiales y si se practican en la realidad?

42. El tercer período del proceso, o sea el nombramiento, merece por lo menos una ojeada rápida a fin de establecer donde radica la autoridad real de los nombramientos, la naturaleza de los procedimientos que se estilan y la cuestión de si los nombramientos iniciales son temporarios o de prueba, etc.

43. Finalmente deben señalarse algunos problemas especiales. Un ejemplo es la situación creada en algunas regiones constituídas por antiguas colonias en donde puede encontrarse apreciable número de extranjeros en el servicio público, o en donde los que han participado en la lucha por la independencia gozan de preferencias en los nombramientos. Otro grupo de problemas especiales se relaciona con las diferencias regionales, verbigracia, restricciones al contrato de personas de una determinada zona del país o conocimiento indispensable de una lengua regional, etc.

44. Formación profesional

Desde un punto de vista general, el investigador deseará conocer la relación de conjunto entre la formación profesional, incluyendo las varias etapas de educación regular, y las labores del servicio público. Se desprenden las siguientes preguntas:

a) ¿En qué medida el sistema educacional provee el número adecuado de personas con la preparación necesaria que impone las tareas del gobierno? ¿Cuál es la relación entre los distintos tipos de educación especializada, por ejemplo, en cuestiones tales como silvicultura e ingeniería, particularmente con respecto al contenido, costos y grado de intervención gubernamental?

b) ¿Cuál es la naturaleza de la educación académica organizada en cuestiones tales como las ciencias sociales, administración de empresas, y administración pública en caso de que exista? ¿Contribuyen de manera señalada las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, las asociaciones o sociedades profesionales, en el sentido de mejorar la preparación y especialización de grupos de funcionarios públicos?

/c) ¿Proporciona el

c) ¿Proporciona el Estado ayuda a personas jóvenes destacadas cuya posición económica les impide obtener la educación o formación profesional que el servicio público requiere? ¿Concede el gobierno preferencia o presta ayuda a quienes se destacan en la escuela primaria o secundaria, tomando las medidas necesarias para que sigan recibiendo una educación y preparación que satisfaga las necesidades del servicio público?

d) ¿En qué medida se ha reconocido que la preparación del personal en el propio trabajo constituye parte esencial o de utilidad para la administración pública? ¿Se reconoce la importancia especial de la preparación del personal de vigilancia y control, orientación de los nuevos empleados, adiestramiento del personal en los métodos y procedimientos comunes de trabajo, capacitación de los empleados en funciones permanentes o administrativas tales como finanzas, personal, métodos de perfeccionamiento administrativo, etc.? ¿Ha establecido el gobierno un programa de licencias o de ayuda económica a los funcionarios públicos jóvenes con el propósito de permitirles completar o mejorar su educación regular? ¿Se presta suficiente atención a la educación básica y a la preparación general de los futuros empleados públicos o la especialización del personal es impulsada a expensas de esa preparación básica y general en los casos en que el programa de capacitación de los funcionarios públicos se encuentra en sus etapas iniciales?

45. Ascensos

La política de ascensos es de tanta importancia como la de contratación para determinar la calidad del servicio público. Antes de responder a la pregunta general acerca de "¿Quién decide los ascensos y cómo se realizan?" pueden ser de utilidad las siguientes preguntas que precisan con más detalle la materia:

a) ¿Qué importancia se le da a la eficiencia, antigüedad y afiliación política del empleado? ¿En qué medida se realizan comparaciones o concursos entre los empleados por medio de exámenes, ante comisiones o juntas revisoras de antecedentes y calificaciones, etc.? ¿Existen "vías de ascenso" reconocidas, listas o registros de promoción, disposiciones para el aumento anual o periódico de la remuneración u otras disposiciones que puedan fomentar o consolidar la "carrera" de funcionario público? ¿Es posible obtener una información cuantitativa

/respecto al

respecto al número de empleados en las distintas categorías que hayan permanecido de hecho, en el servicio público durante un número determinado de años?

b) ¿En qué medida se realizan ascensos de empleados transfiriéndolos a otras divisiones y departamentos? ¿Compiten los distintos departamentos para obtener los servicios de los empleados excepcionalmente capaces? ¿Existe un control sistemático o una racionalización de tales transferencias por medio de un funcionario superior?

46. Calificación del personal

Teniendo en cuenta que los supervisores en cualquier organización se forman inevitablemente una impresión cualitativa acerca de sus empleados, se tratará de averiguar en esta sección en qué medida esos juicios han sido regulados y cómo funciona el sistema organizado con este fin.

¿Se realiza periódicamente una calificación por escrito del personal y cuál es su naturaleza y objetivo? ¿Se practica por más de un supervisor la calificación del empleado? ¿En qué medida se informa el empleado de las calificaciones que ha merecido y cuál es su derecho de apelación contra las mismas? ¿En qué medida se usa en la realidad el sistema de calificación existente respecto a los ascensos, transferencias, preparación en el trabajo, etc.?

47. Disciplina, descenso de categoría, despido

Lo primero que llama la atención en este rubro son las normas y procedimientos relacionados con las medidas disciplinarias.

¿Cuáles son los castigos establecidos para las faltas? ¿Quién puede iniciar una acción disciplinaria y cuáles son las garantías existentes con respecto a la utilización de procedimientos normales en el examen de cada caso, como por ejemplo, las disposiciones que establecen la investigación previa antes de la adopción de la medida disciplinaria, y la posibilidad de que el afectado apele ante una junta especial o por intermedio de los tribunales de justicia ordinarios?

/48. Aparte de

48. Aparte de las cuestiones disciplinarias es conveniente llamar la atención sobre los problemas relativos a la remoción de personal por razones distintas de las disciplinarias, especialmente en lo que respecta a los casos de incompetencia o incapacidad del empleado.

¿En qué medida existe independencia administrativa a este respecto y hasta qué punto son despedidos, en realidad, los individuos menos competentes? Por otra parte, ¿en qué grado tienen lugar esos despidos por razones de conveniencia política o personal y cuál es la protección de que goza el empleado contra las medidas administrativas arbitrarias o caprichosas? ¿Existen disposiciones legales que impidan los despidos por razones políticas, religiosas o similares?

49. Asociaciones de empleados.

Las siguientes preguntas parecen ser pertinentes:

¿En qué medida están organizados los empleados públicos en sindicatos y asociaciones para defender sus propios intereses? ¿Cuál es la relación de esas organizaciones con la administración del Estado y de qué manera están vinculadas con las asociaciones de empleados privados o se distinguen de ellas? ¿Es obligatorio la afiliación para ciertas categorías de empleados? ¿Cuál es la situación tanto legal como de hecho con respecto al derecho de huelga? Determinar cuál es la verdadera función de las asociaciones, teniendo en cuenta los siguientes puntos:

a) La participación directa en el desarrollo y ejecución de la política de personal mediante comisiones mixtas, juntas de apelación etc.

b) La influencia indirecta en la administración pública y en la política general del gobierno.

c) La educación y preparación de sus miembros para su perfeccionamiento profesional.

50. Medidas generales para el bienestar de los empleados públicos

Aunque se ha examinado ya con alguna detención el problema general de las ventajas y beneficios recibidos por los empleados públicos, se puede recordar ahora que tales privilegios o derechos pueden ser de apreciable importancia en relación a la actitud y moral del empleado. Es conveniente prestar atención a la situación existente respecto al seguro de salud o servicios médicos; ventajas especiales recreativas

o educacionales; exención de impuestos o pagos en especie; derecho de vacaciones, casos de maternidad y enfermedad, indemnización por accidentes experimentados en el servicio; facilidades de vivienda, etc. Sería también útil realizar algunas comparaciones entre las condiciones existentes a este respecto entre el servicio público y los empleados privados.

Quinta sección: dirección administrativa

51. Varios puntos relativos a la dirección administrativa han sido expuestos en la segunda sección, que trata de la organización gubernamental, y en otras partes de este informe. A fin de completar el estudio de este problema puede ser de utilidad el siguiente resumen:

52. El primer grupo de preguntas se refiere a la legislación existente:

a) ¿Han sido tal vez agrupadas en un código o recopilación amplia con un índice de materias las distintas leyes y reglamentaciones básicas referentes a la dirección administrativa de manera que puedan ser fácilmente utilizables? ¿Esas leyes y reglamentaciones son fáciles o difíciles de modificar o enmendar? ¿Cómo se realizan los cambios que se desean hacer y cómo se integran dentro de la estructura legal y reglamentaria existente? ¿Depende generalmente de la jurisdicción del Poder Ejecutivo la realización de los cambios necesarios o se requiere, a menudo, la sanción legislativa y hasta modificaciones de orden constitucional?

b) ¿Están las leyes y reglamentos en vigor claramente definidos y son comprensibles a los funcionarios a quienes compete su aplicación? ¿Cómo se evitan los antagonismos de orden legal? ¿Se da suficiente publicidad a las disposiciones administrativas referentes a la organización del servicio público de interés general y a las que interesan a los funcionarios públicos? ¿En qué medida coinciden las prácticas reales con las disposiciones legales y reglamentarias en vigencia?

/53. El segundo

53. El segundo grupo de problemas se refiere al sistema existente destinado a la coordinación entre las diversas esferas y se plantean así:

a) ¿Cuáles son los métodos empleados para la coordinación de los distintos departamentos y ramas del Poder Ejecutivo y cuáles son los resultados obtenidos? ¿Se ha establecido un sistema racional de comités interdepartamentales o de los distintos servicios que funcionen en el plano ministerial o en un plano inferior? ¿Cómo está organizada su composición? ¿Poseen estos comités eficaces secretarías generales permanentes? ¿Existen vías informales de coordinación y consulta entre los distintos departamentos, especialmente en los planos intermedios y técnicos, considerando que tales contactos son de particular importancia para lograr una administración pública coordinada? ¿En qué medida la rigidez de los procedimientos burocráticos obstaculiza la coordinación?

b) ¿Existe un organismo del Gobierno en el que se aprueban los proyectos legislativos provenientes de los distintos ministerios o servicios? ¿Cuáles son las funciones y poderes de una organización de este tipo en lo referente a la forma y fondo de la legislación? ¿Existe una oficina central de presupuestos? ¿Se utiliza el presupuesto como medio para apreciar la relación existente entre las actividades del gobierno y los distintos fines de los egresos? ¿Se realizan esfuerzos conscientes para determinar cuál es la estructura general de la distribución de los egresos entre las principales funciones y actividades, y entre los distintos fines, tales como servicio público, equipos y abastecimientos, construcción y conservación de obras públicas, servicios de la deuda pública, etc.?

c) ¿Está coordinada la dirección administrativa por una oficina central? ¿Esta oficina le presta atención especial a la relación entre las reglamentaciones del personal en general y las necesidades de las distintas organizaciones administrativas? ¿Asesora esa oficina a las nuevas dependencias administrativas en proyectar su estructura de personal?

d) ¿Se utilizan las oficinas centrales de contabilidad y auditoría en el desarrollo de los planes de organización? ¿Son sus métodos y reglamentos lo suficientemente flexibles como para adaptar sus funciones a las nuevas formas de la actividad gubernamental?

/e) ¿Existe una

e) ¿Existe una o más dependencias del Ejecutivo que son consideradas como modelos de buena dirección administrativa? ¿Qué características especiales y qué enseñanzas pueden ofrecer esas dependencias para el mejoramiento de las otras ramas del servicio? ¿Cuál es la causa de su perfección? ¿Es, acaso, por motivo de su reciente formación, o influencia de personas determinadas, o interés del público y partidos políticos, o amplio financiamiento, o realización de proyectos de carácter remunerativo, etc.?

54. Surge en consecuencia el problema de si la dirección administrativa como tal ha recibido la atención sistemática, que se concreta así:

a) ¿En qué medida se ha establecido un sistema adecuado para ayudar al Ejecutivo en sus atribuciones generales de mejoramiento de la dirección administrativa? ¿Cuál es el carácter e influencia de los organismos u oficinas especiales si existen con esta finalidad? ¿Son permanentes o temporarias? ¿Cómo se establecen y organizan en sus primeras etapas los nuevos departamentos, ministerios o servicios básicos? ¿Prevée el sistema de dirección administrativa la prestación de asesoramiento y asistencia a estos nuevos organismos sobre la base de la experiencia recogida anteriormente sobre estos mismos problemas? ¿Cómo y cuándo ha sido organizado tal organismo central de dirección administrativa y cuáles son sus relaciones con los distintos departamentos así como con las otras agencias centrales mencionadas en el párrafo anterior?

b) ¿Se ha reconocido la importancia de una oficina central destinada a mejorar la "organización y métodos," especialmente en las actividades comunes al gobierno en general, y en ese caso, con qué resultados? ¿Poseen los distintos departamentos y ministerios sus propios elementos para estimular y prestar ayuda en el perfeccionamiento de la organización y métodos?

55. Finalmente, en la medida que la reforma y el mejoramiento de la administración pública haya captado el interés del público y se haya convertido en una cuestión política de actualidad, es importante para apreciar las posibilidades existentes de organizar con eficacia la dirección administrativa. El investigador deberá saber si es general la

/comprensión de

comprensión de que la coordinación y esfuerzos de esos organismos pueden ser útiles y hasta esenciales particularmente dentro de los servicios públicos, si se reconoce que no constituyen un fin en si mismos sino que son un método para la mejor y más efectiva realización de los programas del gobierno. Asimismo, el investigador debería darse cuenta de los intereses que se oponen a tal desarrollo coordinado de las reformas administrativas, ya sean políticos o de otra clase y de las fuerzas que las apoyan, así como las razones y alegatos de ambos bandos.

56. Una investigación de las dependencias administrativas que se utilizan más eficazmente en el desarrollo y reforma de la administración pública misma, deriva hacia el examen separado de la organización de las funciones de planificación.

Sexta sección: planificación y desarrollo

57. La función de planificación, tal como se considera aquí, incluye fundamentalmente los aspectos que se enumeran a continuación:

a) Organización de la planificación como un elemento de la administración pública.

b) Planificación dirigida especialmente hacia el desarrollo y la reforma de la administración pública. Esta actividad es, a menudo, considerada como parte integrante de la dirección administrativa.

c) Planificación para el desarrollo económico y social.

d) Función de la administración pública en la ejecución de los planes.

58. Se podrá estimar en términos generales, la medida en que un país ha adoptado y puesto en práctica el concepto de planificación mediante los puntos interrogativos que siguen en seguida:

a) ¿Se ha puesto la planificación enteramente dentro de las atribuciones de varios ministerios o departamentos?

/b) ¿Se realizan

b) ¿Se realizan esfuerzos informales o parciales tendientes a combinar o coordinar los planes de los ministerios cuyas tareas estén más o menos relacionadas?

c) ¿Existe un organismo central o mecanismo que agrupe los planes poco más o menos vinculados entre sí?

59. En los casos en que la planificación ha superado las etapas iniciales, surgen una serie de cuestiones que se desprenden de los puntos precedentes, a saber:

a) ¿En qué medida y por qué medios se realiza la coordinación entre las distintas categorías de planes? ¿Se presta la debida atención a las inevitables relaciones recíprocas entre los planes de obras públicas, programas de bienestar social, programas de educación y formación profesional, ingresos anticipados, reorganización o expansión de los establecimientos estatales, etc.? ¿Cómo se ha relacionado el proceso de planificación con el proceso presupuestario?

b) ¿En qué forma participan los distintos organismos públicos en etapas del proceso de planificación? ¿En qué medida y cómo se han asimilado los planes y proyectos locales con los planes regionales y nacionales, y qué parte desempeñan en la ejecución de estos planes las dependencias administrativas menores?

c) ¿Cuáles son las relaciones existentes entre los planes del Estado y los planes de las empresas privadas y otros organismos no gubernamentales? ¿Qué esfuerzos se realizan para suscitar el interés a la colaboración de la opinión pública mediante la publicación y difusión de informaciones acerca de los planes del gobierno? ¿En qué medida participa el Poder Legislativo en el proceso de planificación y cuál es su función? ¿Adopta por ejemplo el Congreso, medidas ocasionales sobre planes a largo plazo, aparte de su intervención en el presupuesto anual?

60. Respecto a la formulación de los planes y, especialmente, en lo tocante a su ejecución y cumplimiento, se pueden formular las preguntas siguientes:

/a) ¿En qué

a) ¿En qué medida recae sobre los departamentos establecidos la facultad de ejecución de los planes?

b) ¿Qué intervención tienen los organismos reguladores del gobierno en cuestiones tales como transportes, comunicaciones, energía, suministros de agua, etc.?

c) ¿Se le ha asignado función especial a una o más empresas públicas? ¿De qué manera son independientes estas empresas y en qué forma dependen del control gubernamental?

61. Será necesario analizar cuidadosamente la distribución de las tareas de planificación y ejecución entre los departamentos existentes y los nuevos organismos, siempre que éstos hayan sido establecidos, teniendo especial interés cuestiones como las que se enuncian luego.

a) ¿Cuáles de los más antiguos organismos estatales, o sus ramificaciones, pueden consolidarse para el desarrollo con las más recientes organizaciones del Estado?

b) A medida que el programa avanza, ¿qué funciones de control y coordinación del Poder Ejecutivo o de las dependencias administrativas auxiliares relacionadas con finanzas, personal, etc., pueden ser incorporadas al trabajo de los organismos para el desarrollo?

c) ¿Qué organismos para el desarrollo han demostrado la necesidad y la capacidad de seguir manteniendo la independencia administrativa que poseen?

62. En algunos países el programa de obras públicas del Estado puede contarse entre los primeros que han estado sujetos a la planificación. De todos modos, el programa de obras públicas desempeñará un papel importante en cualquier plan amplio de desarrollo económico. Algunas preguntas fundamentales al respecto son estas:

¿Se incluyen dentro del presupuesto de inversiones, por un período apreciable de tiempo, los programas de obras públicas? ¿Se siguen a este respecto los procedimientos contables corrientes, como por ejemplo en materia de amortización de las obras en un número conveniente de años y separación de los costos de reparación y conservación del costo original de la inversión? ¿Se hacen provisiones de fondos con la debida anticipación para crear fondos de reposición del capital?

/63. El éxito

63. El éxito de la planificación en cualquier esfera de actividad depende de la acumulación previa y permanente de toda información fundamental posible. En relación con los planes de desarrollo económico sería conveniente formular las siguientes preguntas:

a) ¿Cuál es la amplitud y eficacia de la organización adoptada para la realización de estudios geológicos del suelo; estudios de ingeniería para el trazado de posibles caminos, fomento hidroeléctrico, análisis de los mercados, etc.?

b) ¿En qué medida se disponen de buenas estadísticas sobre los puntos siguientes: (i) producción agrícola e industrial, empleo, precios, comercio exterior, balanza de pagos, operaciones bancarias, créditos, transportes, ingresos fiscales, egresos y deuda pública? (ii) distribución del ingreso nacional en que aparezcan los rubros correspondientes a salarios, intereses, beneficios, etc.? (iii) estadísticas demográficas y sociales en que aparezcan las tasas de natalidad y mortalidad, estado sanitario, migración, alfabetismo, grado de educación general y técnica?

64. En relación con los planes de desarrollo administrativo, surgen las siguientes preguntas:

¿Qué información estadística se tiene sobre costos del servicio público, sueldos, edad del personal en relación con el grado y rotación dentro de la administración pública, así como porcentajes de los nuevos funcionarios contratados y su formación profesional?

65. Es posible recoger informaciones estadísticas sobre las cuestiones que se indican a continuación y con las cuales se pueden preparar algunos índices ilustrativos del progreso y desarrollo alcanzado en un número determinado de años. Estos conceptos son los siguientes:

Mortalidad infantil y término medio de vida probable, alfabetismo y promedio del número de años escolares, ingreso por habitante, ingresos familiares, porcentaje del ingreso nacional que se destina a la inversión, consumo promedio de calorías y monto de la energía en caballos de fuerza que se suma a la mano de obra. ¿Hasta qué punto se reunen estas informaciones estadísticas en un organismo central o por medio de procedimientos establecidos? ¿Cuál es la situación respecto a la posibilidad de poder continuar estas estadísticas tanto de un año a otro como compararlas internacionalmente?

CAPITULO VII

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE ORGANIZACION PARA EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO

1. La experiencia del mundo contemporáneo en materia de planificación económica es rica en contenido, especialmente a partir de la gran crisis y segunda postguerra. Ya durante la primera guerra mundial se aprecia la importancia de lograr, conjuntamente con la movilización bélica, la "movilización industrial" deliberada como una forma de garantizar el éxito en la guerra. Aquí se aprecia la necesidad de la planificación para aumentar la producción. En tiempo de paz, en la primera postguerra, surge el primer intento de planificación a través de los planes quinquenales de Rusia. En la segunda postguerra, la mayoría de los países desvastados por el conflicto buscan en el planeamiento una manera de acelerar la reconstrucción y después el fomento del desarrollo económico.

2. Separando ambos perídos de la evolución mencionada, está la crisis de los años 30, que hace surgir los primeros vestigios de planificación financiera en los países capitalistas, especialmente los Estados Unidos. Para una gran gama de países subdesarrollados la planeación surge, posteriormente, como un medio de conducir ordenadamente su crecimiento económico; tal es el caso de los países latinoamericanos y afroasiáticos.

3. Se verá a continuación, la experiencia de la planificación en los principales países mencionados, refiriéndonos especialmente a lo relativo a la organización del sistema de planificación y a los "instrumentos" de planificación empleados en cada país.

/A. La organización

A. La organización para el planeamiento en los países desarrollados

4. Dentro de estos países cabe destacar la planificación financiera de los Estados Unidos y la de los países de Europa, que buscaron en la planificación una manera racional y científica de reconstruir sus economías y de elevar sus niveles de vida. Los países europeos que veremos, han sido inducidos a la planificación por efectos de la segunda guerra. Los esquemas de organización son diferentes por razones históricas, geográficas y económicas, que son fáciles de prever. En primer término se verá la planificación en los países industriales desarrollados capitalistas y en seguida, la de los socialistas.

a) La programación de los países capitalistas, sus instrumentos y organización

5. Se examinarán brevemente las características de la organización para la programación de los países capitalistas, comenzando por Estados Unidos y en seguida la de los países europeos occidentales.

La programación en Estados Unidos

6. En este país la programación comienza a desarrollarse a partir de la gran crisis. El "New Deal" significó una posición activa del gobierno frente a la economía y el uso del instrumento fiscal y monetario para buscar una posición de ocupación plena. Los instrumentos de programación están desarrollados en el sector financiero y tienen principalmente el carácter de prognósis. Los principales son los Presupuestos Nacionales, las Matrices de Insumo-Producto y el sistema de Flujo de Fondos, elaborado por el Banco de la Reserva Federal.

7. En Estados Unidos se encuentra uno de los sistemas de programación más definidos desde el punto de vista organizativo. Existen organismos de programación en diversos niveles: a) en la Oficina Ejecutiva del Presidente de EE.UU., o sea, al nivel superior; b) en los departamentos, o sea, al nivel ministerial; c) en los Estados, o sea, en los órganos descentralizados; d) en las autoridades regionales, v.gr. TVA, es decir, al nivel regional.

/8. En el

8. En el nivel superior, se encuentran los organismos como el Consejo de Asesores Económicos del Presidente, la Oficina del Presupuesto y la División de Movilización para la Defensa. El Consejo de Asesores Económicos [1/] fue creado en el "Employment Act," de 1946, con las funciones de:

a) Asistir y aconsejar al Presidente en la preparación del Informe Económico que éste debe presentar anualmente al Congreso;

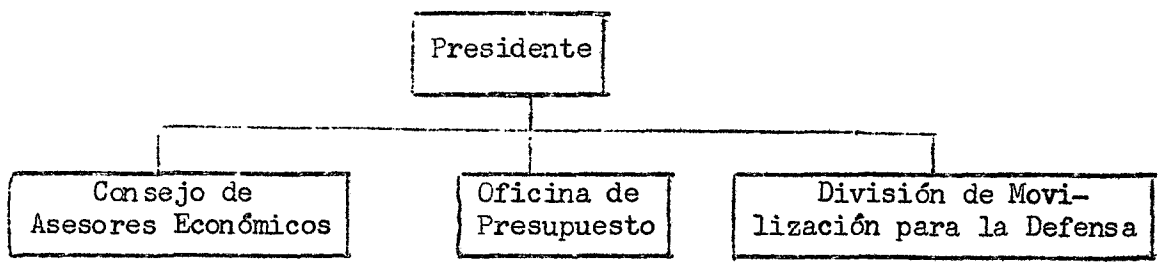
b) Reunir informaciones sobre el desarrollo económico y las tendencias de la economía, para interpretar la situación del país y conocer los factores que interfieren la política del gobierno;

c) Evaluar los diferentes programas y actividades del Gobierno Federal a la luz de la política gubernativa y determinar en qué medida estos programas y actividades están contribuyendo a ella;

d) Recomendar al Presidente la política económica, que procure promover la libre empresa, eliminar las fluctuaciones económicas o disminuir sus efectos sobre el empleo, la producción y el poder de compra;

e) Hacer los estudios e informes que le solicite el Presidente.

Organograma de la Oficina del Presidente de Estados Unidos



9. El Consejo se compone de tres miembros, nombrados por el Presidente, de acuerdo con el Senado. El Consejo puede emplear los especialistas y expertos que sean necesarios para cumplir las funciones. Existe, además, un "Comité Conjunto para el Informe Económico", en el Congreso, compuesto

1/ Ver "Economic Report of the President Transmitted to the Congress," 1954, págs. 133 y siguientes.

de siete senadores y siete diputados encargados de: a) hacer un estudio contínuo de las materias contenidas en el Informe Económico; b) estudiar medios de coordinar los programas en orden a armonizar con la política gubernativa; c) hacer recomendaciones a los comités del Congreso con respecto a las principales recomendaciones hechas por el Presidente en el Informe Económico.

10. De acuerdo con el Plan de Reorganización No. 9, de 1953, y con el objeto de lograr una más efectiva política en el nivel superior de la rama ejecutiva y su coordinación con los departamentos y agencias, los jefes de varios organismos o sus representantes se reúnen en el Consejo Asesor sobre Desarrollo Económico y Estabilidad, bajo la dirección del jefe del Consejo de Asesores Económicos. Este consejo asesora al Consejo de Asesores Económicos y se reune una vez por semana. En todo momento debe mantener relaciones estrechas con los departamentos y agencias y con comités interdepartamentales. Además existe un Consejo Nacional Asesor en Problemas Monetarios y Financieros, adjunto al Consejo Asesor sobre Desarrollo Económico y de Estabilidad. También existe un Comité de Asesores Auxiliares, formado por miembros de los organismos representados en el Consejo Asesor. Con el Consejo de Asesores Económicos colaboran también algunas entidades privadas, como la Asociación Nacional de Planificación y el Comité de Desarrollo Económico.

11. La Oficina del Presupuesto es otra de las organizaciones asesoras del Presidente de EE.UU. Fue creada en 1921 por la "Budget and Accounting Act," pero asesora al Presidente sólo desde 1939, cumpliendo las siguientes funciones:

1. Ayudar al Presidente en la preparación del presupuesto y en la formulación del programa fiscal del gobierno.
2. Supervigilar y controlar la administración del presupuesto.
3. Conducir investigaciones para conocer los programas y los planes de mejoras administrativas y asesorar al departamento ejecutivo y agencias del gobierno con respecto a los progresos en la organización y prácticas administrativas.

/4. Ayudar al

4. Ayudar al Presidente en la consecusión de mayor eficiencia y economía en la conducta de los servicios de Gobierno.
5. Planear y promover el mejoramiento, desarrollo y coordinación de los servicios estadísticos federales y otros.
6. Mantener informado al Presidente sobre el progreso de las actividades de los organismos en relación al trabajo propuesto, trabajo actualmente iniciado y trabajo completado, etc.

12. En materia de mejoras administrativas existe, además, un comité especial llamado "Comité Asesor del Presidente sobre Organización del Gobierno." Su función es asesorar al Presidente y al Director del Presupuesto en materias relativas a cambios en la organización y actividades de la rama ejecutiva del Gobierno, tendientes a promover economías y eficiencias en las operaciones del Ejecutivo.

13. En el nivel ministerial, todos los departamentos económicos cuentan con asesores económicos y de programación. Tal ocurre, por ejemplo, con los Departamentos del Tesoro, de Comercio, de Estado, etc. En el Departamento del Tesoro, en la oficina del Secretario, existen tres divisiones de asesoría económica. Tales son las de Análisis Tributario encargado de preparar análisis y proponer legislación tributaria, juntar estadísticas y material analítico para usarlo en la preparación de los programas tributarios y estudiar los efectos de los programas alternativos y de evaluarlos en función de las necesidades presupuestarias y de los efectos económicos; la de Análisis de Deuda Pública, encargada de estudiar el funcionamiento del Tesoro, administración de la Deuda, los programas de financiamiento existentes, los mercados de capitales, etc., y el International Finance, encargado de los estudios de financiamiento del desarrollo económico de otros países. Los Departamentos de Comercio, de Estado, de Agricultura, etc., también tienen oficinas asesoras y de planificación.

14. Entre las agencias autónomas corresponde un importante papel al sistema de la Reserva Federal, al Export-Import Bank, al Farm Credit Administration, etc.

/15. Una agencia

15. Una agencia interesante es la Autoridad del Valle del Tennessee, creada en 1933, con el fin de mejorar el sistema del Río Tennessee para la navegación y de lograr un desarrollo completo del sistema del río a través de la construcción de una serie de represas sobre los principales cauces. Es dirigido por un consejo de directores, nombrados por el Presidente con acuerdo del Senado.

La programación en Inglaterra

16. La planificación económica en Inglaterra es un producto de la segunda postguerra. Desde 1944 a 1947 se produjeron en este país importantes cambios: un gobierno laborista había reemplazado al gobierno conservador, las disponibilidades y estimación del dólar constituían un problema serio para un país como Inglaterra en el que el comercio internacional es de primera magnitud, y la producción no se había expandido a un nivel superior al de preguerra. El consumo por persona en 1946 estaba por debajo del de 1938, el déficit de dólares era de más de 250 millones de libras para 1947; el volumen de exportaciones había caído, el déficit pronosticado para 1947 había crecido a 600 millones de libras, debiendo afrontarse un 40% aproximadamente con reducción de las importaciones. Estas condiciones determinaron que un gobierno laborista se decidiera a embarcarse en dirección a la economía planificada.

17. Como lo señala el Economic Survey de 1947, "el objeto de la planeación económica es usar los recursos nacionales en el mejor interés de la nación como un todo." Las ideas de planificación económica habrían venido desarrollándose en el partido laborista desde antes. En 1942 una conferencia de este partido aprobó una resolución inspirada por Harold Laski en la que abogaba por una "democracia económica planificada." Desde 1947 en adelante, el partido laborista inglés se esfuerza por llevar a la práctica dicha aspiración. La implantación de una planificación económica en Inglaterra fue forzada por las circunstancias. Las dificultades de postguerra hicieron imposible la formulación de una teoría completa de la programación. El Economic Survey de 1947, dice al respecto, que la forma de lograr la planificación económica "dependerá de las circunstancias económicas del país, de su estructura social, y de sus métodos de gobierno. El sistema adecuado de planeación económica para el Reino Unido debe partir de este hecho, y no puede seguir modelo teórico alguno."

/18. El carácter

18. El carácter de "ensayo" que dieron los ingleses a su planeación económica los hizo descartar de antemano la posibilidad de elaborar un modelo econométrico integral. En forma práctica, se dieron a la tarea de formular los presupuestos básicos de la programación. Esta experiencia inglesa se basaba fundamentalmente en el planeamiento de corto plazo para el año próximo. Pero también existieron programas de largo plazo, como es el Programa de Largo Plazo del Reino Unido, llamado Plan de Cuatro Años (1949-1953). La planificación de corto plazo era una necesidad más urgente, pues permitía guiar numerosas decisiones que deben adoptarse en la asignación de los recursos a plazo inmediato. La programación de largo plazo provee al logro de un desarrollo equilibrado en la economía como un todo.

19. Para confeccionar el plan de corto plazo se preparan los "presupuestos" económicos para el término de un año. En estos presupuestos se presentan los recursos y las necesidades en términos de a) mano de obra y b) ingreso y gasto nacional. El presupuesto de mano de obra contiene una estimación de los trabajadores de que dispondrá la economía en el próximo año y la compara con el número requerido de obreros industria por industria. El presupuesto de ingreso y gasto nacional contiene una estimación del valor de la producción de bienes y servicios. Esta cifra se compara con la estimación de los ingresos y gastos nacionales requeridos. Los "presupuesto económicos" mencionados son diferentes al presupuesto fiscal anual (presupuesto administrativo o convencional) que prepara el Departamento del Tesoro.

20. La responsabilidad principal de preparar los planes y presupuestos reside en el Departamento del Tesoro (Ministerio de Hacienda). En Inglaterra, junto a él, existen diversas unidades de programación como las siguientes:

El Gabinete es el encargado de aprobar los programas gubernativos.

El Consejo Central de Planificación Económica tiene a su cargo la coordinación de las decisiones de los departamentos del Gobierno y pertenece al Departamento del Tesoro.

/El Economic

El Economic Planning Board es un consejo asesor del Gobierno relacionado con éste a través del organismo mencionado anteriormente. Está integrado por tres representantes de los empleadores, tres representantes de los sindicatos y cuatro técnicos del Estado. Existen también los "Consejos Consultivos" para resolver problemas de las relaciones entre patrones y los obreros y de la producción.

El Economic Information Unit es el encargado de divulgar los planes del Gobierno.

21. La pirámide de planificación se centraliza en el "Comité Ministerial," formado por los Secretarios de Estado de carteras económicas y sociales. Este Comité es asesorado por un Secretariado Económico y por la Oficina Central de Estadística.

22. La programación sectorial está a cargo de cada Ministerio en particular, siendo el Consejo Central de Planificación el coordinador de los planes. Los programas sectoriales son responsabilidad, en consecuencia, de los Ministerios del Tesoro, de Comercio, de Agricultura, de Alimentación, de Abastecimientos, de Obras Públicas, de Transporte, etc.

23. En este país, la función de planificación y coordinación se encuentra radicada en el Gabinete, junto con los Comités vinculados a él, los cuales elaboran programas unificados y coordinados. Las secretarías competentes preparan el material, correspondiendo una labor básica al Departamento del Tesoro. Este tiene, en verdad, una situación especial tal que, junto con ejercer su tarea principal de controlar los gastos, le permite ejercer una facultad general de coordinación sobre las actividades económicas del Gobierno británico. La estrecha vinculación entre la Tesorería y el Primer Ministro (que es Primer Lord de la Tesorería), la coloca en el centro de la maquinaria gubernamental.

La organización de planeamiento en Grecia

24. Este país ha iniciado programas de desarrollo a raíz de las necesidades de reconstrucción y fomento que creara la Segunda Guerra Mundial. El modelo de administración de programas gubernativos comprende entidades de planeamiento y coordinación superior. El

/principal organismo

principal organismo de planificación y coordinación es el Ministerio de Coordinación. Le corresponden funciones como dirigir la vida económica de la nación y la orientación crediticia y monetaria, junto con el Banco Central. El programa de estabilización es dirigido por el Ministro de Coordinación, quien es presidente de la Comisión de Moneda y Crédito. A esta comisión le corresponden las funciones de dirigir el programa de estabilización económica, proporcionar la coordinación general del Gobierno, vincular la estabilidad económica y la proporción de gastos destinados a inversiones; relacionar la cuantía de gastos presupuestales con la recaudación de rentas, las operaciones de crédito público y privado; y hacer el balance de factores inflacionarios.

25. La organización del Ministerio de Coordinación es la siguiente: la Dirección General de Política y Programas Económicos, tiene las funciones de realizar estudios sobre las principales cuestiones económicas y presentar informes (Contabilidad Nacional, Déficit, etc.), y asesorar al Ministro en materias de Política Económica y Social. La Dirección de Contabilidad y Aplicación del Programa tiene las funciones de vigilancia y control sobre la ejecución de los programas de inversiones. La Dirección General de Gestión Administrativa, tiene las funciones de ocuparse de las cuestiones organizativas (estructura); volumen de trabajo y normas sobre contratación del personal; realizar estudios sobre simplificación e introducción de procedimientos nuevos o mejorados; instalar pequeños grupos de O y M en los demás Ministerios y organismos principales, etc.

La planificación en Italia

26. Italia presenta interesantes experiencias en materia de programación tanto por las modalidades de los planes como por la organización planificadora. La postguerra en Italia se caracteriza por la persistencia de un desempleo que alcanza al 9% de la población activa, existiendo otro 5% que puede considerarse como subempleado. Los objetivos del plan son elevar la renta nacional; absorber el desempleo y el subempleo; elevar la eficiencia, productividad y, de consiguiente, la posición competitiva de las empresas italianas; eliminar el déficit de la balanza de pagos; y dedicar especial atención al desarrollo del Sur de Italia. Para formular el plan la Agencia de Seguridad Mutual (Mutual Security Agency) usó una

/matriz de

matríz de relaciones interindustriales de insumo-producto, pero el plan en sí mismo no sigue explícitamente esa metodología. Es, esencialmente, un conjunto de proyectos de inversión para alcanzar metas específicas dentro del plazo de diez años: un aumento del 62% en el ingreso nacional; eliminación de la necesidad de ayuda externa; y la elevación del ingreso per cápita en el Sur en 70% más que el del Norte.

27. En Italia no existe una organización de planificación montada. Los planes han sido elaborados con asistencia foránea a través del OEEC, la misión de la Agencia de Seguridad Mutual (MSA), y la Comisión para el Desarrollo del Sur de Italia (SVIMEZ).

La planificación en Noruega

28. La programación global de Noruega surge como una consecuencia de la segunda guerra, que impuso la necesidad de un vasto programa de reconstrucción. Durante la guerra se instaló en ese país un complejo mecanismo de controles económicos destinado a evitar la inflación y otros males. Al término de la guerra, el nuevo gobierno se enfrentó ante el problema de eliminar los controles o de usarlos inteligentemente a través de una planeación global destinada a acelerar la reconstrucción.

29. El gobierno se decidió por este segundo camino y procedió a formular sus planes 1/. Los programas económicos revistieron la forma de presupuestos económicos. Noruega no tuvo como antecedente en la formación de sus presupuestos económicos acabados modelos econométricos, sino que se dió a la tarea de programación buscando en forma práctica el equilibrio en su desarrollo, mediante la técnica contable. Los presupuestos de este país son de corto y largo plazo 2/. El primer presupuesto económico fue desarrollado en Noruega en el año 1946. Este presupuesto contenía

---

1/ Véase Osvaldo Sunkel "La Planeación Económica en Noruega," Trimestre Económico, Vol. XXII, No. 4, México 1955.

2/ En aquellos tiempos se sostenía que un presupuesto nacional debería basarse en tres principios, a saber: 1) Análisis descriptivo de los planes individuales (Diagnóstico); 2) Previsiones hipotéticas de los acontecimientos futuros (Pronóstico); y 3) Planificación (Programa). Ver Seymour Harris "Planeación Económica," Pág. 414, Fondo Cultura Económica.

/previsiones para

previsiones para ese año y para el período 1946-1950 y pretendía señalar determinadas relaciones económicas. En 1947, se elaboró un nuevo presupuesto que tuvo mayores alcances que el anterior, pues, enumeró las metas a alcanzar mediante la política económica gubernamental.

30. El primer presupuesto económico fue el de 1946 y se presentó al Parlamento como el "Apéndice Número 11 al Presupuesto Fiscal para 1945-1946." El propósito del presupuesto económico era relacionar las partes que componen la economía nacional. El presupuesto económico orienta a los organismos del Estado, municipalidades, empresas privadas y a los consumidores. El presupuesto económico, les muestra en cifras y cuadros cómo deben utilizarse los recursos disponibles y deja en evidencia la necesidad de que todos los sectores trabajen conjuntamente a fin de lograr la coordinación de las actividades económicas y de la política económica.

31. El documento de verdadero interés metodológico es, sin embargo, el Presupuesto Nacional para 1947. Este presupuesto es un plan de un año para la economía de Noruega. Se compone de los siguientes sub-presupuestos:

1. Presupuesto de mano de obra
2. Presupuesto de materiales
3. Presupuesto de comercio de bienes y servicios con otros países
4. Presupuesto de cambio exterior
5. Presupuesto de producción
6. Presupuesto de consumo
7. Presupuesto de inversiones
8. Presupuesto del sector público
9. Presupuesto general

32. Los presupuestos mencionados no son sólo diagnóstico y prognosis, como ocurre con los Informes Económicos del Presidente de los Estados Unidos. Existe una gama de controles directos e indirectos en la economía noruega, que permiten transformar los presupuestos en verdaderos programas de acción 1/.

1/ Para una amplia discusión véase L. R. Klein "Planned Economy in Norway." The American Economic Review, Volume XXXVIII No. 5, 1948.

/33. El Presupuesto

33. El Presupuesto Nacional de 1948 no contiene tanto detalle como el de 1947. En él se introdujeron algunos cambios: no aparecen detalladas discusiones sobre fines y medios ni sobre los principios generales de planificación. Según L. R. Klein 1/ "en esta forma, el Presupuesto Nacional de 1947 dice más en menos páginas; esto representa progreso administrativo en el planeamiento. El presupuesto es publicado ahora sin los apéndices técnicos que contienen muchos de los planes detallados."

34. Uno de los cambios interesantes que se observan en el desarrollo de los presupuestos, es la mayor consolidación que se va logrando entre el presupuesto de mano de obra y el de producción. Al mismo tiempo, se procura ir hácia la formación de planes de relaciones tecnológicas de insumo-producto. Otro cambio que se aprecia es la eliminación del presupuesto del sector público, debido a que, como ya vimos, los datos que en él aparecían estaban incluídos en los restantes presupuestos.

35. Los planes de largo plazo de Noruega operan sobre la base de metas de carácter social: igualdad de oportunidades para todos, ocupación plena, estabilidad de ingresos, elevación de los niveles de consumo 2/. La metodología de los planes de largo plazo es la siguiente: dadas las metas sociales, se analizan las deficiencias estructurales del sistema económico; para romper los embotellamientos se hace un plan de inversiones y se estima el incremento de la capacidad productiva y del ingreso real bajo el supuesto de ocupación plena; considerando los cambios de productividad y de crecimiento de la población activa y establecido el consumo, el nivel de las inversiones (que involucran la rapidez con que se romperán los cuellos de botella) se va ajustando progresivamente al margen de ahorros disponibles. El crecimiento del ingreso derivado de las inversiones y el ritmo de crecimiento del consumo, fijan los criterios básicos de la política económica de corto plazo.

1/ Planned Economy in Norway, op.cit., pág. 809.

2/ Véase Osvaldo Sunkel, op.cit., pág. 466.

/36. La oficina

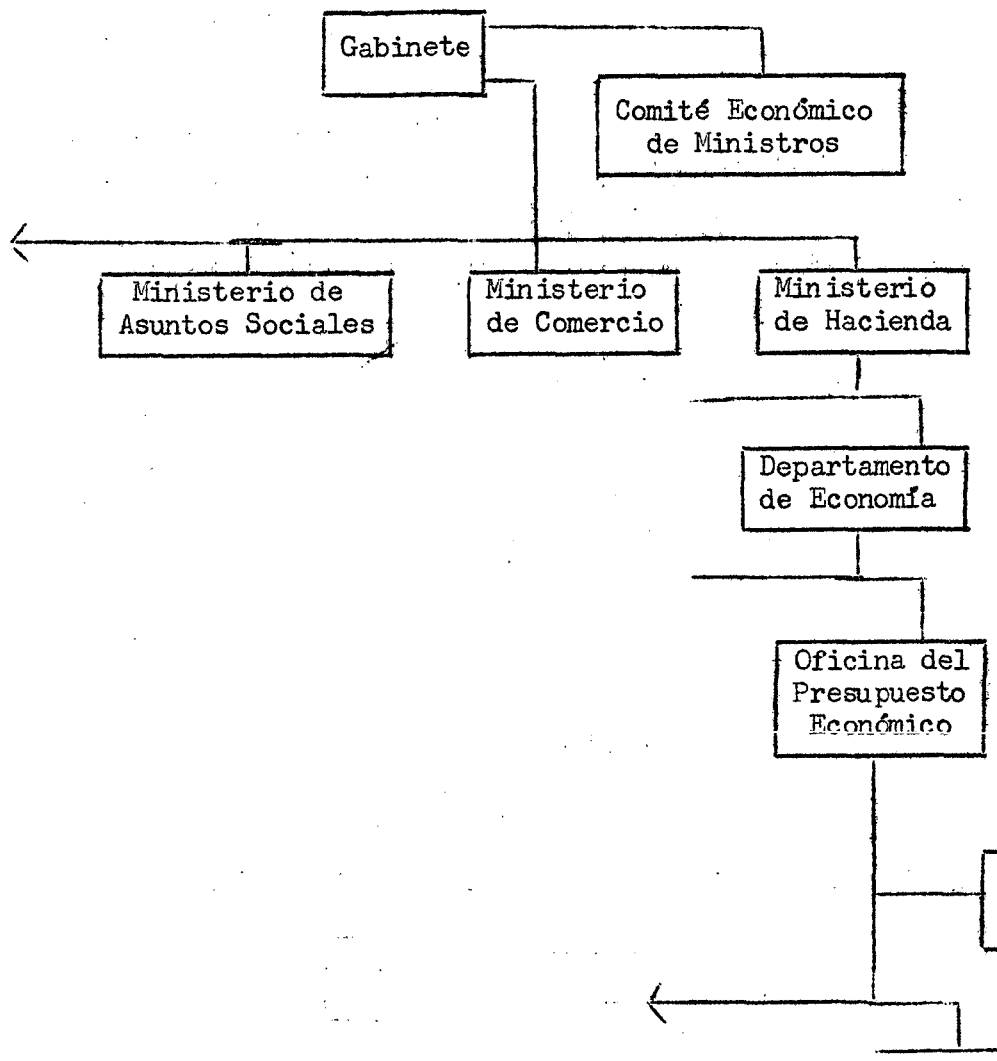
36. La oficina central de planeamiento de este país se denomina "Oficina de Presupuestos Económicos." Está ubicada en el Departamento de Economía del Ministerio de Hacienda y se compone de cinco economistas. Tiene a su cargo los planes de corto plazo. Naturalmente que la planeación sectorial queda entregada a los Ministerios respectivos, los que someten a este organismo sus proyectos. La Oficina del Presupuesto Económico centraliza el planeamiento y confecciona los instrumentos de la planificación vistos en la sección anterior.

37. La forma de operar de este sistema es la siguiente: la Oficina del Presupuesto Económico entrega a los programadores de cada Ministerio los instructivos con la orientación general que el Comité Económico de Ministros ha decidido imprimir a la política económica del próximo año; en seguida, recibe de cada Ministerio las proyecciones parciales de cada sector de la economía y sobre estas bases elabora los presupuesto económicos. Para una mejor coordinación entre los programadores centrales y los sectoriales (de los Ministerios) existe el Comité Asesor del Presupuesto Económico, integrado por 30 personas que son altos funcionarios y sus asesores y que representan a los Ministerios. En este Comité se organiza el trabajo de planeación, se armonizan criterios contrapuestos y se coordina todo el sistema de programación.

38. Gráficamente la estructura orgánica de la planificación en Noruega es la siguiente:

/Organograma de

Organograma del Sistema de Planeamiento Noruego



39. Producida la coordinación entre los programadores centrales y los Ministerios, éstos últimos imparten instrucciones a las entidades autónomas, como ser los bancos de fomento y promoción. Los nexos entre la Oficina del Presupuesto Económico y los Ministerios se han institucionalizado con el nombramiento en cada Ministerio de un Agente de Enlace, responsable ante la Oficina del Presupuesto Económico del trabajo de su respectivo ministerio. Este agente de enlace es un funcionario del Ministerio y tiene acceso directo al Ministro del ramo; además, tiene autoridad dentro de su repartición para distribuir el trabajo de planeación; y tiene la obligación de conectarse con los

/organismos que

organismos que representan a las empresas privadas en el sector de la economía que les corresponde. Se puede ver que en Noruega, se ha dado gran desarrollo a los órganos de coordinación interna del sistema de programación, aspecto crucial para el buen funcionamiento global del aparato planificador. La evaluación de los planes, por último, queda entregada al Comité Asesor de la Oficina del Presupuesto Económico.

La planificación en Holanda

40. La programación holandesa es también el fruto de la segunda guerra mundial. Al término de la guerra la ocupación habíase reducido; la inversión era escasa: la productividad se estimaba en 1945 en sólo un 57% de la de preguerra, el consumo era insatisfactorio, etc. La economía holandesa es altamente dependiente del comercio exterior, se enfrenta con el deterioro de los términos del intercambio y resiste una elevada presión poblacional. Las condiciones descritas, indujeron a los gobernantes de este país a aprovechar los controles que necesariamente impuso la guerra, en un sentido inteligente. La forma de lograr este cometido fue la planificación estatal.

41. El primer Memorandum sobre el Plan Económico Central de 1946 1/ y el Presupuesto Nacional de 1947, concretaron los deseos de un gobierno que quería proceder racionalmente frente a los agudos problemas de su país. Las finalidades de los planes holandeses son las siguientes: 1) procurar lograr una armonía entre los bienes disponibles y los bienes demandados; 2) la libertad de escoger del consumidor debe regirse por un plan de prioridades, de manera de reducir sólo los consumos menos esenciales; 3) la corriente monetaria debería estar en equilibrio con la corriente de bienes a fin de evitar la inflación de un lado y la desocupación del otro.

42. En Holanda, la programación ha llegado a un alto desarrollo en los tres aspectos básicos: posee un modelo econométrico que ha merecido atención mundial, ha elaborado complejos presupuestos económicos y cuenta con una eficiente organización programadora.

1/ Véase O.C.P., "First Memorandum on the Central Economic Plan 1946 and National Budget."

43. En Holanda se hace la programación sobre la base de un modelo econométrico, elaborado con la influencia decisiva del economista Jan Tinbergen. Para hacer la planificación global se parte del material estadístico proporcionado a la Oficina Central de Planificación por la Oficina Central de Estadística. Esta última confecciona las Cuentas Nacionales y sobre ellas la Oficina Central de Planificación comienza a hacer la programación. Las relaciones mutuas que existen entre los hechos medidos a través de la estadística se muestran en un sistema interconectado de ecuaciones simultáneas a lo que se denomina "modelo econométrico." Resolviendo el juego de ecuaciones del modelo se consigue dar una imagen del desarrollo probable de la economía en el futuro y de las "transacciones" cuantitativas que tendrán lugar entre los distintos sectores de la economía. Estas transacciones se presentan en forma esquematizada en un "presupuesto económico." Como alguien ha dicho "el presupuesto económico es para un año futuro el equivalente de lo que las cuentas nacionales son para un año pasado."

44. La planificación holandesa es de largo y corto plazo. La primera se expresa en planes de varios años y en planes de un año. Estos últimos revisten la forma de presupuestos económicos. Se preparan dos tipos de presupuestos: el presupuesto real o presupuesto económico y el presupuesto de flujos monetarios.

45. Una vez hecho el análisis del desenvolvimiento futuro de la economía a base del modelo, se construye el presupuesto nacional. El valor de cada variable del modelo involucra transacciones entre dos grupos de los cuales uno recibe algo y el otro lo gasta. Estas transacciones se presentan en forma apropiada a través de las técnicas de contabilidad nacional. El presupuesto económico de Holanda para 1955 comprende las siguientes partes:

1. Sector de las unidades familiares
2. Sector de los fondos de seguro
3. Sector productor privado
4. Sector del gobierno
5. Sector exterior
6. Cambios en el Balance Nacional

/46. Cada una

46. Cada una de estas cuentas se encuentra dividida en item de ingresos y egresos entrelazados en virtud de la técnica de contabilidad nacional. Las cinco primeras cuentas son las tradicionales; la última muestra los cambios en el capital nacional. En el presupuesto anterior sólo se incluyen las partidas del movimiento de capital relacionados con la esfera real. Se deja de lado la inversión financiera.

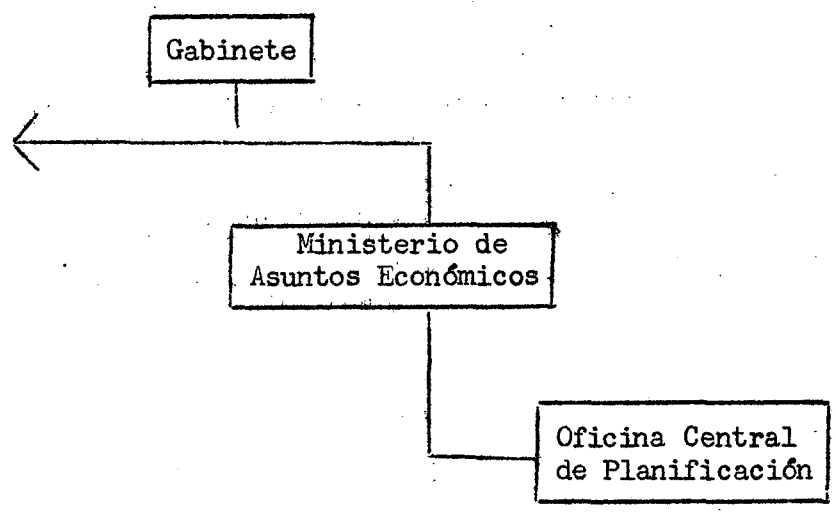
47. Para eliminar este vacío la Oficina Central de Planificación ha preparado "un cuadro sinóptico" que viene a ser un presupuesto de fuentes y usos de fondos 1/. En el Plan Económico Central de 1955 aparece este cuadro que muestra todos los pagos e ingresos de la economía así como de cada uno de sus principales sectores. Proporciona información estadística destinada a hacer el análisis de la situación monetaria. Existen tres categorías fundamentales de problemas revelados por este cuadro. 1) Muestra el equilibrio monetario interno, lo que indica que no hay perturbaciones procedentes del campo monetario que influyan en la vida económica. 2) Expresa los superávit o déficit de cada sector con los demás, lo que permite localizar las perturbaciones en caso de desequilibrio monetario. 3) Revela la inflación potencial, estado en que se encuentra la economía cuando puede producirse un desequilibrio monetario en el futuro.

48. En este país existe una entidad centralizada de planificación. Se le denomina Oficina Central de Planificación (Central Planning Bureau). Está ubicada en el Ministerio de Asuntos Económicos. Cuenta con 90 economistas, sociólogos, agrónomos e ingenieros. Es dirigida por un Director, quien es asistido por los Directors Adjuntos, que son respectivamente, consejeros en cuestiones sociales y estadísticas.

1/ Para mayores detalles véase "The Scope and Methods of the Central Planning Bureau," The Hague, 1956.

/49. En el

49. En el gráfico siguiente aparece la ubicación de la Oficina dentro de la Administración Pública.



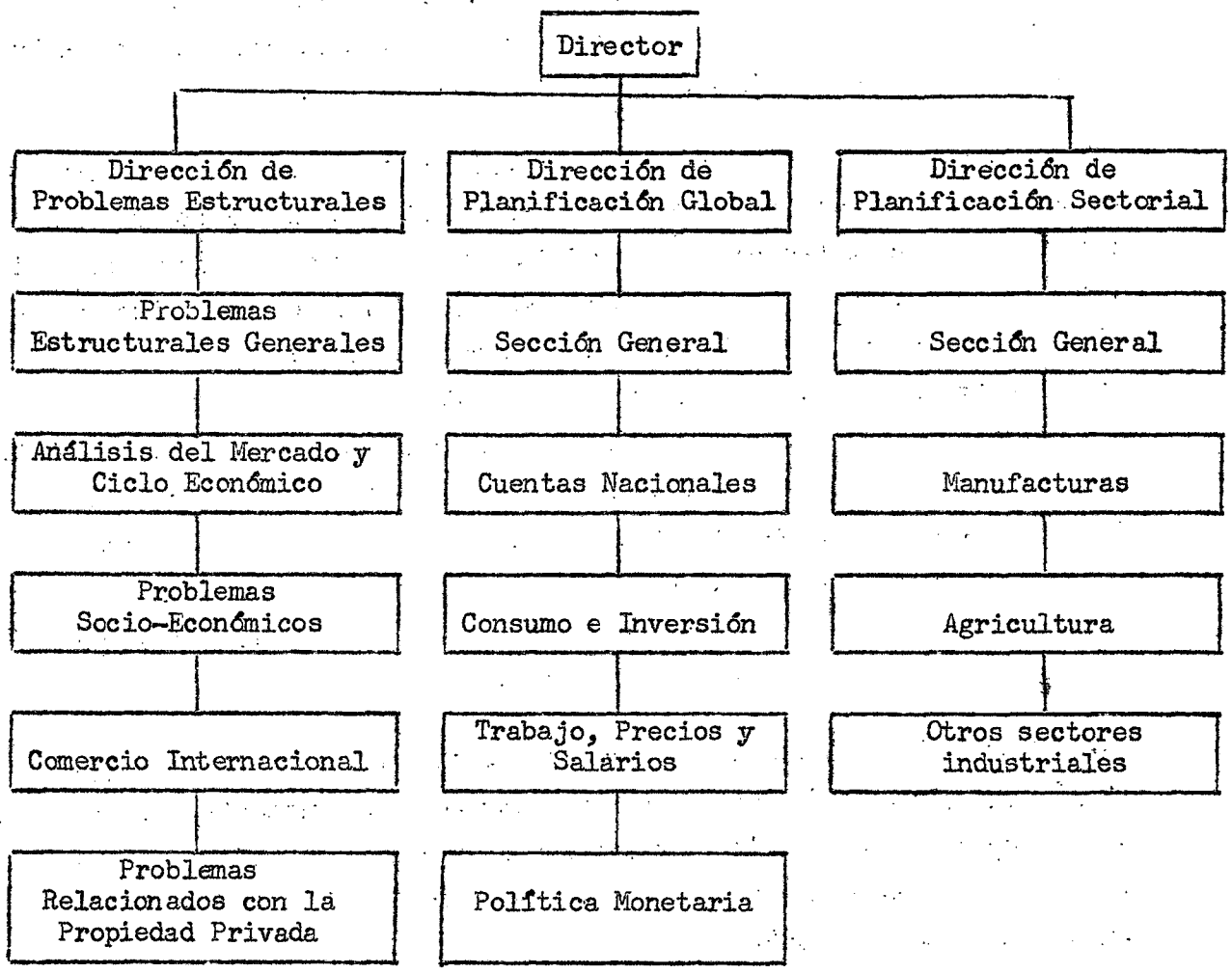
50. La Oficina Central de Planificación es un cuerpo consejero destinado a la coordinación de la política económica, social y financiera. Para cumplir su cometido, la Oficina hace recomendaciones al Gobierno a través de los planes económicos que formula. Es, por lo tanto, un organismo meramente asesor. Esta Oficina no prepara proyectos sectoriales, recibe los numerosos proyectos elaborados por las oficinas sectoriales y los evalúa.

51. Para cumplir sus fines, la Oficina de Planificación cuenta con tres direcciones: i) Dirección de Problemas Estructurales; ii) Dirección de Planificación Global; iii) Dirección de Planificación Sectorial. La primera Dirección se ocupa de hacer el diagnóstico de los estrangulamientos, señalando las deformaciones estructurales que deben ser eliminadas por los planes. La segunda, prepara los planes anuales y los estudios de corto plazo y la tercera confecciona, en contacto con los Ministerios, los planes sectoriales.

52. En el organograma siguiente aparece la estructura de la Oficina Central de Planificación con sus divisiones.

/Organograma de

Organograma de la Oficina Central de Planificación en Holanda



53. La Oficina Central de Planificación tiene un aparato de coordinación que la relaciona con los organismos sectoriales. Las entidades coordinadoras son el Consejo de Asuntos Económicos, que también tiene facultades para autorizar los planes como antesala del Gabinete; el Comité Económico Central, el Consejo Económico y Social (con el sector privado) y a otro nivel los Comités Interdepartamentales. La Oficina Central de Planificación está representada en el Comité Interdepartamental de Política de Salarios y Precios (Ministerio de Asuntos Sociales); en el Comité de Prioridad para la Reconstrucción (Ministerio de Obras Públicas y Reconstrucción); en el Comité para Movimientos de Capital (Ministerio de Finanzas); y en el

/Banco de

Banco de Reconstrucción Nacional [1]. La Oficina recibe los planes sectoriales de los siguientes Ministerios: de Finanzas, de Asuntos Sociales, de Obras Públicas y Reconstrucción, de Agricultura, Pesquerías y Abastecimientos de Alimentos, de Tráfico y Energía, etc.

54. El procedimiento de trabajo de la Oficina Central de Planeamiento se inicia con la recepción de las informaciones cuantitativas que prepara la Oficina Central de Estadística, los informes de los Ministerios y las presentaciones de las empresas privadas, antecedentes a los que se añaden sus propias investigaciones. Con estos datos la Oficina conoce la orientación que quieren seguir los Ministerios. En seguida trata de encuadrar los objetivos de los planes sectoriales dentro del plan global. Hecho el primer borrador del plan global lo envía a los Ministerios para críticas y sugerencias. Con ellas, prepara su segundo borrador y, luego de nuevas revisiones, confecciona un tercer plan preliminar, el cual es sometido al Consejo Económico de Ministros. Discutido y aprobado es sancionado finalmente por el Gabinete.

55. La coordinación con el sector privado se hace a través del Consejo Económico y Social, órgano mixto compuesto por representantes del gobierno, de los empleadores y de los asalariados en igual proporción. En materia de salarios se cuenta con la asesoría de la Fundación del Trabajo, organismo creado en 1945.

b) La organización y los instrumentos de la planificación en los países socialistas

La planificación soviética

56. El sistema de planeamiento económico de la URSS no apareció como una formulación teórica de Lenin. Tiene una historia de crecimiento de más de cuatro décadas.

57. El primer organismo planificador surgió en 1918, al formarse el Consejo Económico Supremo (Vesenkla), con la misión de formular un plan de producción unificado para toda Rusia y las Repúblicas Soviéticas. Luego

---

1/ Véase Seymour Harris, op.cit.

/se creó

se creó el Consejo de Trabajo y Defensa con la autoridad de coordinar la esfera económica. Pero la maquinaria de planificación, como un arma especializada y permanente del Estado, tiene sus comienzos en la fundación de la Comisión Estatal para la Electrificación (Goelro), a iniciativa de Lenin, en 1920. Su tarea inmediata fue preparar el Plan de Electrificación. Estaba formado por ingenieros y su presidente también era un ingeniero 1/. El plan GOELRO, estipulaba construir en el término de diez o quince años treinta grandes centrales eléctricas de una potencia total de millón y medio de kilovatios. Se proyectaba elevar la potencia total de todas las centrales eléctricas del país hasta 1.750.000 kilovatios con una producción anual de 8.800.000.000 kilovatios-hora. En 1957 las centrales soviéticas generaron 209.700.000.000 kilovatios-hora, 108 veces más que en 1913 y 24 más que la proyectada en el plan GOELRO. En 1957 en un solo día se generaba más flúido eléctrico que en todo el país en el año lejano de 1920 en que se redactó el plan GOELRO, según datos del Gorplan. La central más grande en aquellos tiempos era la de Moscú, de 57.000 kilovatios. La potencia de la central hidroeléctrica Lenin en el Volga, cuya puesta en marcha se ha hecho en el año 1958, es de 2.300.000 kilovatios. Y en el Angará, en los saltos de Padun, se está construyendo la planta hidroeléctrica de Bratsk, de 3.600.000 kilovatios. Las centrales termoeléctricas generan más del 81% del flúido. Los recursos de petróleo, gas natural y carbón barato permiten intensificar ahora la construcción de centrales termoeléctricas. Una de ellas, la de Nazárovo, alimentada con carbón de la cuenca de Kansk-Achinsk, tendrá una potencia de 1.200.000 kilovatios.

58. Ya en 1921, el GOELRO se transformó en un cuerpo más grande, la conocida Comisión Estatal de Planificación (Gosplan). Esta nueva entidad no tenía poder de ejecución, sino que era un órgano asesor, junto al Consejo de Trabajo y Defensa. Su misión era coordinar los planes departamentales sometidos a ella y hacer borradores de planes

1/ Véase A. Baykov, "Historia de la Economía Soviética," F.C.E., México, 1948.

/para someterlos

para someterlos al Ejecutivo. El trabajo de Gosplan sólo vino a producir resultados en 1925 al confeccionarse las "Cifras de Control de la Economía Nacional para 1925-1926," que constituyen el primer esbozo de planes económicos. Sólo en 1931 pudo publicar un trabajo más definitivo al dar a conocer el Primer Plan Quinquenal (1928-1933). En un comienzo los planes quinquenales carecieron de esquemas teóricos completos.

59. En los países socialistas los modelos de ingreso nacional, experimentan algunos cambios, a consecuencia de la diferente concepción global de la economía que tienen. Se puede mirar el producto social desde el ángulo de la producción, el ingreso y el gasto. Mirando desde el lado de la producción, comprende toda la masa de bienes materiales producidos durante un año, o sea, los bienes de consumo y los de producción. Se expresa:

$$(1) \quad PNB = C_m + I_m$$

en la que "m" representa la parte material. El producto social es generado, entonces, sólo por las ramas de la producción material, tales como la industria, la agricultura, el transporte que sirve a la producción, el comercio, cuyas operaciones continúan el proceso de producción, etc. Forma parte del producto tanto el trabajo manual como el intelecutal cuando se ocupa en las ramas de la producción material.

60. Sin embargo, como el trabajo del personal ocupado en la Administración Pública, en actividades culturales, en asistencia médica, en defensa nacional, etc., no crea bienes materiales, se le considera "no productivo." No incrementa el producto nacional. Pero se le considera trabajo socialmente útil. El trabajo no productivo, entonces, es igual

$$(2) \quad T_{np} = T_{ap} + T_e + T_s + T_{df}$$

en donde T_{np} es el trabajo no productivo; T_{ap} el trabajo en administración pública; T_e es el trabajo en educación; T_s es el trabajo en salud pública; T_{df} es el trabajo en defensa nacional. En la economía

/socialista existe

socialista existe un intercambio de prestaciones entre los que trabajan en la producción material y los de la esfera no productiva. Para el efecto de estimular el crecimiento económico se considera conveniente reducir el personal en la esfera no productiva de la administración pública y la defensa nacional y tratar de trasladarlo a la esfera productiva.

61. Si se mira, ahora, desde el lado del ingreso se obtiene la renta nacional, la cual se calcula descontando del producto nacional la depreciación; o sea que

3) RN = PNB - D

en la que RN es la renta nacional, PNB el producto nacional bruto, y D la depreciación. La renta nacional está formada por el "producto para sí" y el "producto para la sociedad." El producto para sí se distribuye entre los trabajadores de la producción material y se destina a satisfacer sus necesidades. El producto para la sociedad forma el "ingreso neto" de la sociedad y se destina a ampliar la producción, a desarrollar la cultura, a los gastos de administración pública, a mejorar la salud, etc.

62. Enfocado institucionalmente, se aprecia que la producción material puede ser generada por el sector público y el sector cooperativo. La renta nacional creada en el sector estatal se divide en la parte que representa el producto para sí creado por los trabajadores y se distribuye en forma de salarios a obreros y empleados de las empresas de producción del Estado, y la parte que representa el producto para la sociedad o ingreso neto. El ingreso neto del Estado puede ser de las empresas del Estado (utilidades de las empresas) e ingreso neto centralizado del Estado. La parte de la renta nacional creada por el sector cooperativo o haciendas colectivas se compone de una parte que representa producto para sí y reviste la forma de ingresos en especie o en dinero y de una parte que representa el producto para la sociedad que se llama ingreso neto: una parte de éste se destina a mejorar la producción de la hacienda colectiva, las actividades culturales, etc., y otra se traslada al Estado mediante el sistema de precios, de impuestos a las utilidades e incrementa el ingreso neto centralizado del Estado.

/Desde el

Desde el punto de vista del gasto, en una economía socialista la renta nacional se divide en dos partes: el Fondo de Consumo y el Fondo de Acumulación, o sea

4) $RN = FC + FA$

63. El primero se destina a satisfacer las necesidades materiales de la población, y proviene, principalmente, del producto creado para sí por los trabajadores. El segundo se destina a ampliar y perfeccionar la producción, a incrementar los fondos no productivos consagrados a fines culturales, salud, vivienda, etc., y se expresa

5) $FA = G_s + G_{ap} + G_{bc} + G_e + G_v + G_{df}$

en la que G_s son los gastos en salud; G_{ap} los gastos en administración pública; G_{bc} los gastos en bienes de capital; G_e los gastos en educación; G_v los gastos en vivienda; y G_{df} los gastos en defensa nacional. En la concepción socialista, este fondo es el que regula el ritmo de desarrollo económico del país. El determina el crecimiento de la renta nacional, sea porque mejore la producción de bienes de capital o porque crea condiciones de bienestar en los trabajadores que incrementa su productividad.

64. En una economía socialista, la renta nacional crece como resultado de dos factores: 1) la elevación de la productividad del trabajo, y 2) el aumento del número de trabajadores ocupados en la producción. En una economía capitalista el primer factor opera generalmente en desmedro del segundo: a mayor productividad corresponde menor ocupación de mano de obra y creación de desempleo. La elevación de la productividad se logra mediante la técnica, maquinarias, mejoras organizativas, etc. A este fin y a la elevación del número de trabajadores ocupados propenden los gastos en educación, salud, etc. Es decir, el concepto de Fondo de Acumulación implica los gastos que hay que hacer para aumentar el capital nacional, y también el gasto que hay que hacer para aumentar, proteger y mejorar el capital humano. La productividad en la economía mejora por efecto de la expansión del capital y del mejoramiento de la mano de obra.

/65. Tanto en

65. Tanto en países capitalistas como socialistas las Cuentas Nacionales reflejan el pasado y son por lo tanto un registro retrospectivo. Ambos sistemas permiten también predecir el futuro. Pero aquí hay una diferencia: en los países capitalistas, las cuentas preven el futuro en función de un cierto número de hipótesis plausibles, entanto que en los socialistas constituyen un programa de acción que debe cumplirse. Las cuentas reflejan en sí los planes; son partes de ellos. Las cuentas en países socialistas también descansan sobre un conjunto de relaciones contables, técnico-económicas, institucionales, precios, etc., a éstas se le agrega el carácter coercitivo que da imperio al plan. Las Cuentas Nacionales llevan el nombre de "Balances" en los países socialistas. Estos Balances son de dos categorías: en especies y en valores.

66. El órgano central de programación en la URSS es el Gosplan. En un comienzo, su trabajo se dividió en seis secciones, que cubrían las principales ramas de la vida económica, y diez subcomisiones que estaban agregadas o sometidas a los ministerios o comisariados. Sin embargo, se ha producido una larga evolución. A la altura de 1956 las divisiones que componían la Oficina de Planificación eran: Divisiones Coordinadoras: planes de perspectivas; Plan de la Economía Nacional; Producción; Precios y Costos; Trabajo; Finanzas; Tecnología; Balances de Materiales; Balances de Equipo y Distribución Territorial. Administraciones Especializadas: Cultura; Salud; Viviendas y Comunidades; Comunicaciones; Transportes; Recursos Naturales; Comercio Interior; Comercio Exterior; Agricultura; Metalurgia; Industria Química; Construcción de Maquinaria; Industria de Construcción; Industria de Materiales de Construcción; Industria de Combustibles; Industria de Alimentos; Industria Maderera; Industria Ligera; Industrias Locales y Cooperativas; Almacenaje de Productos y Movilización. Organizaciones del Estado Mayor: Representantes Regionales del Gosplan; Secretariado: Sección Secreta; Personal; Información Técnica y Económica, etc.

La programación en Yugoeslavia

67. En este país se encuentran desarrolladas las técnicas de programación, los instrumentos mismos y la organización programadora. En Yugoeslavia el gobierno formula el Plan Quinquenal y el Plan Anual. Los principales

/instrumentos de

instrumentos de la programación son:

i) El Balance de Condiciones de Producción
ii) El Balance de Producción
iii) El Balance de Comercio Exterior
iv) El Balance de Materiales para la Producción Intermedia
v) El Balance General

68. Estos instrumentos forman el plan nacional de cinco años y el anual. En Yugoeslavia existen órganos de programación central, sectorial y regional.

69. La entidad de programación global es la Junta Central de Planificación. Mantiene relaciones con el Ejecutivo y Parlamento y con el Consejo del Plan Quinquenal y el Consejo del Plan Anual, organismo intermedio entre el ejecutivo y el parlamento. La estructura interna de la Junta Central comprende tres tipos de divisiones: la del sector de Balance General; la de los sectores de la producción y la del sector general. Las dos primeras tienen respectivamente a su cargo la programación global y sectorial. La Junta Central está integrada por unas 160 personas de las cuales 40 son economistas, 8 abogados, 5 agrónomos, 5 ingenieros forestales, 4 ingenieros constructores, 6 ingenieros mecánicos. El sector Balance General tiene los contactos con organismos como el Banco de Inversiones, el Banco de Comercio Exterior, el Banco de Agricultura, la Junta Federal de Urbanismo, etc. La programación sectorial la hacen los ministerios de Hacienda y demás. La programación regional está a cargo de las Juntas de cada República y de cada Distrito.

B. La organización para el planeamiento en los países subdesarrollados

a) La programación en países del Asia

La planificación en la India

70. Se considera en publicaciones hechas en la India que, después de la Unión Soviética, la India posee la más larga tradición respecto a la planeación económica. Ello se debe a que el desarrollo económico planificado constituía una de las consignas principales del programa del Partido del Congreso durante la lucha por la Independencia, antes y durante la

/última guerra.

última guerra. Los estudios hechos por el Partido del Congreso, una vez en el gobierno, sirvieron de fondo adicional para el trabajo de la Comisión de Planeación, que en febrero de 1950 se encargó, como organismo oficial, de las tareas del Comité Nacional de Planeación 1/.

71. La India ha formulado hasta la fecha varios planes quinquenales. El Primer Plan Quinquenal comenzó a ejecutarse el año 1952. Se le dió primera prioridad a la agricultura, incluyendo riego y la energía eléctrica. En el Segundo Plan Quinquenal (1956-1961) siguió dando este énfasis y contempla la incorporación a la superficie de riego de 19,6 millones de acres (8,2 millones de Has.) y de 1,4 millones de Kw. de capacidad a la energía eléctrica disponible.

72. En la India existe la Comisión de Planeamiento como órgano central de planificación. Existen, además, las Juntas de Planificación en las provincias; los Comités de Desarrollo en los distritos; los Consejos de Aldeas en las comarcas; los Comités de Proyectos relacionados con varias aldeas, y los Comités Regionales en el nivel de los distritos o estados encargados de planificar la explotación de cuencas de ríos. La Comisión de Planeación se encarga de:

1/ Según M. S. Wioncsek en "El Primer Plan Quinquenal de la India," el plan más ambicioso en cuanto a sus objetivos, fue presentado en 1944 por un grupo de ocho industriales destacados, entre quienes figuraba G. D. Birla, equivalente indio de los magnates industriales norteamericanos de finales del siglo XIX. Este Plan, conocido luego como Plan de Bombay, se proponía conseguir en quince años la completa modernización de la economía india por medio de tres planes quinquenales sucesivos.

En el extremo opuesto se halla el plan de desarrollo gandhiano, preparado por un grupo de economistas directamente influídos por el pensamiento social y económico de Gandhi. Declaraban que hay en el mundo tres tipos de planeación económica: fascista (la de la Alemania de Hitler), norteamericana (el New Deal) y comunista, y que "ninguno de ellos satisface nuestro ideal." El principal autor del plan, el doctor Agarwal, escribió que "la solución radica en la simplicidad, la descentralización y el industrialismo doméstico o de choza" (cottage industrialism). Para alcanzar los objetivos de su maestro, Agarwal sugería buscar la autosuficiencia nacional en materia de alimentos y el aumento del ingreso agrícola sin perturbar los modos de vida económicos y sociales existentes en la aldea india.

/1. Hacer un

1. Hacer un avalúo de los recursos materiales, de capital y humanos del país, incluyendo al personal técnico, e investigar la posibilidad de aumentar aquellos recursos de los cuales haya deficiencia en relación con las necesidades de la nación.
2. Formular un plan para la utilización más eficaz y equilibrada de los recursos del país.
3. Definir las etapas en las cuales debe realizarse el plan con determinación de prioridades, y de proponer la asignación de recursos para la debida ejecución de cada etapa.
4. Indicar los factores que tienden a retrasar el desarrollo económico y determinar las condiciones que han de establecerse para la ejecución eficaz del plan, en vista de la situación social y política actual.
5. Determinar la naturaleza de la maquinaria que sea necesaria para asegurar el eficaz cumplimiento de cada etapa del plan en todos sus aspectos.
6. Examinar de tiempo en tiempo los progresos realizados en la ejecución de cada etapa del plan, y recomendar los ajustes de política y las medidas que estas apreciaciones indiquen como convenientes.
7. Hacer las recomendaciones provisionales o auxiliares que juzgue adecuadas, ya sea para facilitar el cumplimiento de la misión que le está encomendada, o bien en consideración a las condiciones económicas prevalecientes, y las políticas, medidas y programas de desarrollo; o, en fin, resultantes del examen de los problemas específicos que le sean sometidos por los gobiernos central o de los Estados.

73. Esta comisión está representada en el Consejo Nacional de Desarrollo de la India. Existen organismos sectoriales de programación en los Ministerios y en entidades autónomas como el Instituto de Desarrollo Industrial y la Corporación de Crédito e Inversiones Industriales de la India. Además, existen diversos organismos de desarrollo, entre los cuales se destacan el Ministerio de Agricultura y la Comisión Central de Canales, Irrigación y Navegación. Actúa como organismo de coordinación

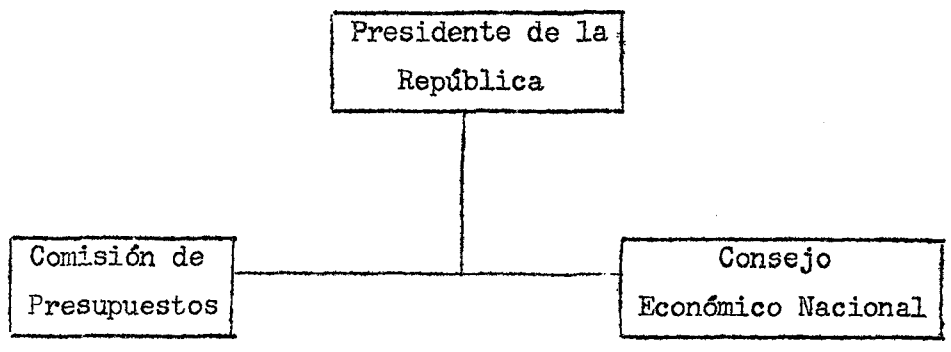
/el Ministerio

el Ministerio de Hacienda, encargado de la coordinación presupuestal de las obras de desarrollo del gobierno y de la coordinación general de asuntos administrativos, además de sus funciones propias. Finalmente, existen organismos de mejoramiento administrativo, como la Oficina de Organización y Métodos, creada en 1954 y ubicada en la Secretaría del Gabinete, y el Instituto Indú de Administración Pública de Nueva Delhi.

Planificación en Filipinas

74. Los organismos de desarrollo económico comprenden el nivel superior de asesoría y los organismos ejecutivos. El principal organismo asesor es el Consejo Económico Nacional (1935). Le corresponde las funciones de: 1) Asesoría Económica del Presidente; 2) formular la orientación de política económica y financiera; 3) preparar programas de desarrollo; 4) mejorar y fomentar las industrias; 5) diversificar las cosechas y la producción; 6) recomendar medidas para tarifas aduaneras e impuestos. Su composición incluye en total: 15 miembros designados por el Presidente, con aprobación de la Comisión de Nombramientos del Congreso. Los miembros son secretarios de los principales departamentos ejecutivos, dirigentes prominentes de los negocios y representantes del Banco Central.

Gráfico de la Organización de la Programación en Filipinas



75. El modelo filipino se complementa con diversos organismos ubicados en el sector autónomo. Estas corporaciones son: 1) la Compañía Nacional de Fomento; 2) la Corporación Insular de Refinerías de Azúcar; 3) la Corporación de Rehabilitación Financiera; 4) la Administración de Colonización; 5) la Corporación Nacional de Arroz y el Maíz.

/La programación

La programación en Pakistán

76. En este país se ha formulado un plan quinquenal de desarrollo a través de una amplia asistencia técnica y de la labor del Consejo Nacional de Planificación. Las finalidades del plan son elevar la renta nacional; mejorar la balanza de pagos; elevar el nivel de empleo; aumentar los servicios sociales, etc. El período cubierto por el plan es 1955-60. Las metas a alcanzar en 1960 es aumentar en 20% la renta nacional; como la población crecerá en un 8%, el ingreso per cápita se elevará en 12%. La tasa de inversión en relación al ingreso es de 11% y la relación capital-producto de 2,9. El sector público invertirá 8,0 y el privado 3,6. Después de dos años de aplicación el plan fue revisado y se publicó una nueva versión en diciembre de 1957. El ingreso per cápita declinó y se produjeron alzas en los precios: la sequía y otros fenómenos, bajaron la producción de alimentos. La meta de crecimiento del ingreso nacional se bajó al 15% y el programa de inversiones al 10,8.

77. El organismo central de planificación es el Consejo Nacional de Planificación, creado en julio de 1953. Se creo para formular el primer plan quinquenal de Pakistán.

La programación en Japón

78. En este país, en postguerra, se han formulado diversos planes de desarrollo y se ha instalado una oficina central de planificación. El primer plan formulado cubría el período 1956-60 y fue publicado en 1955. Se le llamó Economic Self-Support Five-Year Plan. La expansión económica excedió las tasas proyectadas en el plan: algunas metas fueron alcanzadas pero las dificultades del balance de pagos crecieron, agudizándose el cuello de botella en energía y transportes. La revisión del plan dió origen al plan sexenal 1958-1964. Los objetivos de este plan son "procurar un crecimiento regular en el standard de vida, asegurando el pleno empleo, mediante la elevación al máximo de la tasa de crecimiento económico que sea compatible con la estabilidad económica." La meta para 1962 es la elevación del PNB en 40%; el consumo debe crecer en 44% y la inversión en 27%. Como se calcula un crecimiento poblacional de 5%, se espera que el ingreso per cápita crezca en 30%. Un aspecto básico del programa es la expansión de las exportaciones en 77%.

/79. La oficina

79. La oficina central de planificación es la Agencia de Planificación Económica (Economic Planning Agency). Ha recibido asistencia técnica foránea y coordina los estudios de los técnicos nacionales.

b) Modalidades de la organización administrativa de la programación en América Latina

80. En diversos países de América Latina se han establecido sistemas administrativos de programación dentro del gobierno. Estos mecanismos recién comienzan a crearse en la década de los cincuenta con el propósito de mejorar las decisiones de política económica y de iniciar un proceso de programación del desarrollo económico sobre bases más técnicas. Para exponer la orientación general que siguen los distintos sistemas de organización aplicados en América Latina, se tomarán algunos casos-tipo aplicados en los países como Colombia, Venezuela, Bolivia, etc.

Organización del planeamiento en Colombia

81. La Organización Administrativa de la Planificación en Colombia ha experimentado una rápida evolución en los últimos diez años. En 1951 se creó por el Decreto #1928 de ese año la "Oficina de Planificación de la Presidencia de la República," cuyas funciones eran la de estudiar las variaciones en la estructura de las cuentas nacionales utilizando todas las fuentes y programas oficiales; la de colaborar en la elaboración y tramitación de los empréstitos oficiales y privados; la de coordinar la asistencia técnica extranjera; la de presentar recomendaciones al gobierno en lo concerniente a un mejor aprovechamiento en los créditos extranjeros; y la de servir de cuerpo consultivo del Presidente en todo lo concerniente con los aspectos económicos y financieros del país. En el año 1952, por Decreto #0389, se creó un Consejo Nacional de Planificación, integrado por tres miembros nombrados directamente por el Presidente de la República; como personal subalterno de dicho Consejo quedaron un Secretario General, dos economistas y secretarias, esto es, los mismos funcionarios del organismo anterior, tan sólo se suprimió el cargo de Director de la Oficina de Planeación. En 1954, por Decreto #3080, se creó "el Consejo Nacional de Economía" dependiente de la Presidencia de la República, e integrado por el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco de la República,

/el Gerente

el Gerente de la Federación de Cafeteros y cuatro miembros de libre designación por el Presidente. Los objetivos de este Consejo eran los de dar su concepto al gobierno sobre los planes de desarrollo y la política económica del gobierno.

82. A partir de 1958 comienza a tomar forma definitiva el sistema administrativo de programación de Colombia, a través de la dictación de la Ley #19 de ese año y de los Decretos Legislativos expedidos en desarrollo de dicha Ley. Para analizar el proceso que se sigue para la elaboración y ejecución de programas en este país, es preciso referirse a la naturaleza de los instrumentos de programación empleados y a la organización creada en función de ellos.

83. De conformidad con la Ley #19 de 1958 y demás disposiciones legales orgánicas de la planeación en Colombia, los instrumentos fundamentales de la programación del desarrollo económico son cuatro, a saber:

1. Plan General de Desarrollo Económico.
2. Planes Sectoriales de Desarrollo Económico.
3. Plan de Inversiones Públicas.
4. Planes Regionales de Desarrollo Económico.

84. El Plan General de Desarrollo Económico constituye una proyección global a largo y mediano plazo de los principales componentes del ingreso y productos nacionales. Se elabora por aproximaciones sucesivas y en estrecha coordinación con los planes sectoriales, mediante la aplicación de las llamadas técnicas de la programación global.

85. Los Planes Sectoriales, como su nombre lo indica, constituyen proyecciones de largo y mediano plazo acerca del desenvolvimiento de cada uno de los sectores económicos. En consecuencia se formula un Plan de Desarrollo Agrícola, un Plan de Desarrollo de la Energía y Combustibles, un Plan de Desarrollo Industrial, un Plan de Desarrollo de los Transportes y demás sectores.

/86. El Plan

86. El Plan de Inversiones Públicas constituye una proyección de los gastos de inversión del sector público para los próximos cuatro años. El Plan de Inversiones Públicas se elabora dentro de un marco de proyecciones que comprende todo el sector público consolidado y su respectivo financiamiento. Se presenta dividido por sectores y por instituciones encargadas de ejecutar los proyectos.

87. Los Planes Regionales, naturalmente, comprenden proyecciones de las inversiones que se ejecutarán en las distintas zonas geográficas. Existen planes de esta clase para el Valle del Cauca, para el Magdalena, etc. Estos planes están coordinados con la planeación nacional.

88. Para la preparación de los planes mencionados anteriormente se han creado distintos organismos administrativos. La organización para el planeamiento establecida en Colombia desde el año 1959 conforma un sistema piramidal en el que se destacan cuatro niveles bien diferenciados:

1. Organismo de planeación en el nivel superior.
2. Organismos de planeación en el nivel ministerial.
3. Organismos de planeación en el nivel de las entidades descentralizadas.
4. Organismos regionales de planeación.

89. Los organismos de planeación en el nivel superior se encargan de coordinar la planeación sectorial regional, fijando las prioridades de los programas. Están directamente adscritos a la Presidencia de la República en línea de asesoría. Los organismos ministeriales de planeación están encargados de la formulación de planes sectoriales y funcionan en todos los Ministerios cuyas actividades tienen una incidencia directa sobre el desarrollo económico social. Son organismos asesores de los Ministerios y altas autoridades de éstos. Los organismos de planeación en el nivel descentralizado tienen a su cargo programas sectoriales parciales, como ser programa del petróleo, programa de la energía eléctrica, programas de la energía nuclear, etc., y la elaboración y ejecución de proyectos específicos de inversión, como ser la construcción de centrales hidroeléctricas, de acueductos, de viviendas y demás obras de inversión. Los organismos de planeación regional son de tres clases:

/oficinas de

oficinas de planeación adscritas a los gobiernos de los departamentos, oficinas de planeación urbana, adscritas a los gobiernos de los municipios, y corporaciones autónomas de desarrollo regional.

90. Las entidades de planeación central en el nivel superior del gobierno son el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Colabora directamente con estos organismos el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

91. Corresponde al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación estudiar y proponer la política económica del Estado y coordinar sus diferentes aspectos, lo mismo que las actividades de los organismos encargados de adelantarlas; vigilar la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; intervenir como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y consumo público, y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privado; organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales; armonizar el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito interno y externo; recomendar medidas gubernamentales sobre la política económica nacional y los objetivos generales de desarrollo del país; sugerir proyectos de decisiones gubernamentales para mantener la estabilidad económica de la nación; indicar al Gobierno Nacional alternativas sobre fomento de la producción, su distribución y consumo; recomendar a la Rama Ejecutiva alternativas sobre política fiscal que contribuya a la expansión económica del país; indicar medidas gubernamentales sobre acuerdos económicos con otros países, con el objeto de fomentar los préstamos y programas de inversiones externos, así como las importaciones y las exportaciones; presentar a la Rama Ejecutiva criterios sobre planes y prioridades de inversiones públicas anuales y cuatrienales, a fin de que el presupuesto nacional esté basado en programas, actividades y servicios y pueda ser un reflejo de planeamiento y un instrumento de control; recomendar la política sobre la colaboración por parte del sector privado para la realización del desarrollo del país, dirigir la política

/sobre asistencia

sobre asistencia técnica; preparar proyectos de Ley o de Decretos sobre los diferentes aspectos de la economía nacional; coordinar con la Comisión de Reforma Administrativa los planes de reorganización de la Rama Ejecutiva que proporcionen una adecuada administración; coordinar y vigilar las actividades de los organismos encargados de la ejecución de los programas de desarrollo económico aprobados por el Gobierno Nacional.

92. El Consejo está integrado por el Presidente de la República y cuatro consejeros, de los cuales dos son designados por el Presidente de la República, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes. El Senado y la Cámara hacen la elección escogiendo los consejeros que les corresponde designar entre los nombres incluídos en las listas que con tal objeto pasará el gobierno. Los consejeros son designados para períodos de cuatro años y pueden ser reelegidos indefinidamente; pero en el primer período los que correspondan al Congreso únicamente se eligen por dos años, con el objeto de que el Consejo pueda tener una renovación parcial de sus miembros. En la formación del Consejo se observa la regla de paridad política. Los consejeros son funcionarios de tiempo completo, y mientras se hallen en el desempeño de su cargo, no pueden formar parte de la dirección y administración de ninguna empresa privada, bancaria, industrial o comercial. Los Ministros del Despacho, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y los funcionarios que designe el gobierno pueden tomar parte en las deliberaciones del Consejo sin derecho a voto. El Consejo se reune ordinariamente cada semana y extraordinariamente a solicitud del Presidente de la República, de uno de sus miembros o del jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. El jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos es el secretario ejecutivo del Consejo, y el abogado del departamento es el secretario de actas del Consejo. Además de los Ministros o jefe de Departamento Administrativo pueden concurrir a las sesiones del Consejo o ser citados a ellas, otros funcionarios del Estado o de entidades públicas y semi-públicas siempre que sea a invitación del Consejo o determinación del Presidente, y para el estudio de problemas específicos.

/93. El Departamento

93.El Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos está encargado de recoger y analizar el resultado de las investigaciones y estudios económicos que se realicen por las oficinas públicas y por otras entidades públicas o privadas, y que sean de interés para la formulación de la política nacional y la elaboración de los planes de desarrollo económico; elaborar programas y determinar las técnicas para la formación y reajuste del plan general de desarrollo económico así como de los planes parciales y someterlos a la previa consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y a la del Gobierno Nacional; preparar y presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, informes periódicos u ocasionales sobre la situación económica del país, sobre las medidas que estime sea conveniente adoptar y sobre las que sometan a su examen el Consejo, las diversas dependencias del gobierno y las entidades semi-públicas; programar, determinar o implantar las técnicas para la formación y reajuste del plan general de desarrollo económico y de los planes parciales; impartir instrucciones a los ministerios, departamentos administrativos, institutos y otras entidades semi-públicas lo mismo que los departamentos y los municipios, para la organización de las oficinas encargadas de la planeación de los distintos aspectos de las inversiones públicas y prescribir las normas técnicas que deben seguirse para la preparación de cada proyecto en particular, conforme a la naturaleza de la respectiva inversión; recolectar los planes parciales que deberán remitirse por las oficinas y entidades mencionadas en el inciso anterior del Consejo de Política Económica y Planeación; prescribir la forma, contenido y periodicidad de los informes que deberán rendirle a las mismas oficinas y entidades acerca de la ejecución de los planes que están adelantando, y en general de las inversiones públicas que se realizan, para mejor control de dicha ejecución; prospectar y proponer programas cuatrienales de las inversiones públicas que deban desarrollarse dentro del programa general con recursos del Presupuesto Nacional a efecto de que al ser aprobados sirvan de base para votar las respectivas apropiaciones en el presupuesto nacional; presentar periódicamente al Presidente de la República un informe relativo de la ejecución de los planes de desarrollo económico y de las inversiones públicas.

/94. El Departamento

94. El Departamento de Planeación se compone de una jefatura y dos divisiones denominadas División de Planeación y División de Asuntos Generales. La División de Planeación se compone de la Sección de Proyecciones Objetivos Generales de Desarrollo Económico y Control de Ejecución de los Planes; de la Sección de Problemas Actuales; de la Sección de Inversiones Públicas; de la Sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo; y de la Sección de Economía Externa. La División de Asuntos Generales se compone de las siguientes secciones: Sección Administrativa de Personal, Pagaduría y Almacén; Sección Jurídica; Sección de Información, Publicaciones y Consultas con el Sector Privado y Sección de Secretariado y Estadística.

95. Por disposición legal, la coordinación entre el Consejo de Política Económica y Planeación y el Departamento de Planeación se realiza mediante la facultad otorgada al Consejo en el sentido de: a) autorizar al Departamento de Planeación y Servicios Técnicos para celebrar contratos con expertos nacionales y extranjeros para la realización de sus objetivos. b) Examinar los estudios elaborados por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos sobre: 1) la política económica y planes de desarrollo económico parciales, generales, a mediano y largo plazo; 2) los planes de conjunto, con base en los parciales presenta dos por las entidades públicas y semi-públicas tanto nacionales como departamentales y municipales; 3) los planes anuales de asistencia técnica, de acuerdo con las necesidades del plan general de desarrollo del país; 4) los programas de preparación de personal colombiano en el exterior para recomendar al ICETEX. c) Autorizar las publicaciones de las investigaciones realizadas por funcionarios y expertos del Departamento de Planeación y Servicios Técnicos. d) Examinar y aprobar los informes periódicos preparados por el Departamento sobre la ejecución de los planes de desarrollo e inversiones públicas. e) Las demás funciones que determine el Gobierno Nacional.

96. El Gobierno de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley #19 de 1958, ha reestructurado la organización de los Ministerios. El Decreto Legislativo #550 de marzo de 1960 crea en los Ministerios la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación.

/97. La Oficina

97. La Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación se encarga de estudiar a escala nacional los problemas relacionados con las funciones del respectivo Ministerio; de estudiar y determinar las necesidades del país en el ramo correspondiente; de elaborar, de acuerdo con las necesidades y problemas existentes, proyectos de programas a largo plazo tendientes a satisfacerlos. Dichos proyectos deben ser presentados a la consideración del Consejo Nacional; de evaluar periódicamente el resultado de los programas adelantados; de reajustar los programas existentes y proponer nuevos programas de acuerdo con la evaluación; de estudiar los programas anuales presentados por las dependencias del Ministerio y coordinarlos con el ante-proyecto de presupuesto; de someter al Ministerio para su aprobación, por conducto del Director, el proyecto de presupuesto del Ministerio.

98. Estas entidades de planeación descentralizadas tienen a su cargo programas específicos y la elaboración y ejecución de proyectos concretos de inversión. Son entidades semioficiales de carácter descentralizado, y cuentan con oficinas de planeación y diversas divisiones que tienen a su cargo los estudios de proyectos. Tienen el carácter señalado anteriormente, las siguientes entidades: el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, encargado de los programas y proyectos de energía eléctrica; el Instituto de Crédito Territorial encargado de los programas y proyectos de vivienda; el Instituto de Fomento Industrial que tiene a su cargo los programas y proyectos industriales; el Instituto Nacional de Fomento Municipal, que adelanta los programas y proyectos de acueductos y alcantarillados; etc. Todos estos organismos tienen autonomía para manejar su patrimonio, pero lo hacen dentro de programas de mediano y corto plazo que fija el gobierno a través de los planes cuatrienales de inversión.

99. Los organismos de planeación funcionan en el nivel de los Gobiernos Departamentales, de los Gobiernos Municipales y de las Corporaciones Regionales Autónomas. En los Gobiernos Departamentales se han creado dos entidades de planeación: un Consejo Asesor de Planeación Departamental y una Sección de Planeación Departamental. Corresponde al Consejo presentar al Gobierno Seccional planes de desarrollo económico con base

/en las

en las investigaciones elaboradas por la Sección de Planeación Departamental y a la vez vigilar la ejecución de tales planes. El Consejo Asesor de Planeación está integrado por el Gobernador del Departamento, quien lo preside y, cuatro Consejeros de los cuales dos son designados por el Gobernador y dos por la Asamblea, de ternas presentadas por el Gobernador. La Sección de Planeación Departamental tiene las siguientes funciones: realizar un inventario económico, social y físico de los recursos del Departamento, elaborar los programas de desarrollo económico, social y físico del Departamento especialmente los de política fiscal, inversiones públicas, reorganización administrativa, educación, higiene y agricultura; recomendar normas generales sobre la preparación, presentación, formación y ejecución técnicas del presupuesto; mantener estrecha vinculación con el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, para buscar la coordinación entre las inversiones departamentales y las inversiones nacionales en la región; hacer estudios que contribuyan a la programación económica-regional, de acuerdo con sus características económicas y geográficas; asesorar al Gobierno Departamental en la elaboración de proyectos de presupuesto de inversiones cuatrienales; propender por el fortalecimiento del espíritu de cooperación cívica en la solución de los problemas y la ejecución de ciertas obras de interés general para la comunidad; fomentar el estudio de programas de desarrollo económico con los departamentos vecinos y, propugnar por un intercambio de información en la metodología de las investigaciones económicas, como de los planes que se proyecten y realicen.

100. La Ley #88 de 1947 sobre fomento del desarrollo urbano del municipio, establece que los municipios que tengan un presupuesto mayor de $200.000 están en la obligación de levantar el Plan Regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad. Este plan, no sólo comprenderá las enmiendas y mejoras que deban hacerse a la parte ya construída, atendiendo el posible desarrollo, sino también los nuevos barrios que hayan de adelantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, sitios de recreo y de deportes, templos y áreas verdes, escuelas y demás edificios necesarios a la población. La mayoría de los Municipios importantes cuentan con una Oficina de Plan Regulador encargada de elaborar el plan regulador de la ciudad.

/101. Para la

101. Para la formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, la legislación ha establecido un conjunto de procedimientos administrativos. La preparación de los planes de desarrollo se inicia con la confección de los programas sectoriales. La Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación debe estudiar a escala nacional los problemas relacionados con las funciones del respectivo Ministerio, estudiar y determinar las necesidades del país en el ramo correspondiente; elaborar de acuerdo con las necesidades y problemas existentes, proyectos de programas a largo plazo tendientes a satisfacerlos. Los proyectos de programas deben ser presentados a la consideración del Consejo Nacional del Ministerio. Este Consejo debe estudiar los programas anuales y a largo plazo del Ministerio y emitir concepto sobre los programas especiales. Con posterioridad corresponde al Comité de Planeamiento servir de entidad coordinadora entre el Ministerio y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y revisar los planes y programas adoptados por el respectivo Ministerio con el fin de establecer su coordinación con las metas y objetivos generales de desarrollo que hayan sido fijados.

102. Los programas elaborados por los Ministerios son recogidos y analizados por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Con base en estos antecedentes, corresponde al Departamento la elaboración de programas sectoriales y la determinación de las técnicas para la formación del plan general de desarrollo económico así como de los planes parciales y someterlos a la previa consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y a la del Gobierno Nacional. Para cumplir estas funciones el Departamento adelanta a través de su División de Planeación las investigaciones y estudios de los distintos factores que influyen en el desarrollo económico nacional. Además solicita el parecer de los distintos gremios económicos, academias nacionales, etc.

103. El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación recibe los planes de los Ministerios en el Departamento de Planeación e interviene como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y consumo

/públicos y

públicos y las medidas y orientación de las inversiones y el consumo privado. El Consejo estudia el debate ampliamente, los planes sectoriales, oyendo a los representantes de los Ministerios e Institutos Descentralizados, y da su aprobación final al Plan General de Desarrollo y a los Planes Sectoriales respectivos.

104. La ejecución de los planes queda a cargo de la línea ejecutiva del gobierno, correspondiéndole a los organismos de planeación la evaluación de los resultados; las Oficinas de Planeamiento, Coordinación y Evaluación de los Ministerios deben evaluar periódicamente el resultado de los programas adelantados, reajustar los programas existentes y proponer nuevos programas de acuerdo con la evaluación. Al Comité de Planeamiento le corresponde vigilar el cumplimiento de los programas generales de desarrollo. El Departamento de Planeación evalúa los planes y presenta periódicamente al Presidente de la República un informe relativo de la ejecución de los planes de desarrollo económico y de las inversiones públicas. El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación debe coordinar y vigilar las actividades de los organismos encargados de la ejecución de los programas de desarrollo económico aprobados por el Gobierno Nacional. Además debe examinar y aprobar los informes periódicos preparados por el Departamento sobre la ejecución de los planes de desarrollo e inversiones públicas.

105. Para coadyugar a la ejecución de los programas globales y sectoriales de desarrollo económico, el Gobierno de Colombia formula un plan de inversiones públicas de cuatro años. Este plan contiene un detalle de las inversiones que realizará el gobierno durante un período de cuatro años para alcanzar las metas de desarrollo económico establecidas en el Plan General de Desarrollo.

106. Las entidades encargadas de la formulación del plan cuatrienal de inversiones son el Consejo y el Departamento de Planeación, en el nivel superior; las Oficinas de Planeación, Coordinación y Evaluación, el Comité de Planeamiento, en el nivel ministerial; los Institutos Descentralizados en el nivel de los establecimientos públicos nacionales; y los Organismos de Planeación, en el nivel Departamental y Municipal.

/El Departamento

El Departamento de Planeación debe prospectar y proponer programas cuatrienales de las inversiones públicas que deban desarrollarse dentro del programa general con recursos del Presupuesto Nacional a efecto de que al ser aprobados sirvan de base para vetar las respectivas apropiaciones en el Presupuesto Nacional. Para estos efectos el Departamento cuenta con una Sección de Inversiones Públicas.

107. El Consejo de Planeación interviene como superior autoridad técnica en la proyección de los planes parciales de inversión y consumo públicos y debe presentar a la Rama Ejecutiva criterios sobre planes y prioridades de inversiones públicas anuales y cuatrienales, a fin de que el presupuesto nacional esté basado en programas, actividades y servicios y pueda ser un reflejo de planeamiento y un instrumento de control.

108. En el nivel ministerial, la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación, después de estudiar y determinar las necesidades del país en el ramo correspondiente, debe elaborar proyectos de programas de inversión a largo plazo.

109. Los Institutos Descentralizados formulan los programas específicos de inversiones sea en el campo de la energía eléctrica, de los acueductos y alcantarillados, de la vivienda, de los aeropuertos, de los ferrocarriles, etc. De la misma manera los Organismos de Planeación de los Departamentos y Municipios preparan sus planes cuatrienales de inversiones, que servirán de orientación a sus presupuestos anuales.

110. La elaboración de los planes cuatrienales de inversiones se inicia en los Ministerios y Establecimientos Públicos Descentralizados. A ellos corresponde formular los programas sectoriales de inversión. En los Ministerios, es la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación la que estudia los problemas relacionados con el Ministerio y elabora los programas de inversión. Los proyectos de programas deben ser presentados a la consideración del Consejo Nacional del Ministerio. Los programas elaborados por el Ministerio, luego de su revisión y aprobación por el Ministro respectivo, son enviados al Departamento Administrativo de Planeación. Esta entidad encomienda a la Sección de Inversiones Públicas la tarea de elaborar el plan de inversiones públicas. De

/conformidad con

conformidad con el Decreto 234 de 1959, la Sección de Inversiones Públicas debe:

1. Analizar con los respectivos Ministros, Jefes de Departamentos, Institutos y otras entidades semi-públicas, el plan de inversiones públicas para la próxima vigencia fiscal, o el plan cuatrienal, con el fin de coordinar estos proyectos dentro del plan general de desarrollo adoptado.
2. Recomendar las normas técnicas más aconsejables en todos los proyectos generales o específicos de inversión pública y al hacerlo, tener en cuenta las alternativas de inversión de los distintos proyectos así como los niveles máximos y mínimos que requiera cada uno de ellos.
3. Sugerir al Consejo las instrucciones que deban impartirse a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Institutos y otras entidades semi-públicas, para la organización de las oficinas encargadas de la planeación de los distintos aspectos de las inversiones públicas.
4. Sugerir al Consejo las normas técnicas que deban prescribirse para la preparación de todo proyecto de inversión que deba desarrollarse dentro del plan general con recursos de las instituciones a que se refiere el inciso anterior. En estas normas deberá tenerse en cuenta la necesidad de que todo presupuesto de gastos de inversión comprenda no sólo el gasto del ejercicio siguiente, sino una estimación de los que serán necesarios en períodos futuros hasta la terminación completa del proyecto, así como de las nuevas inversiones que puedan emprenderse; igualmente, en aquellos casos que determinen el Jefe del Departamento o el Consejo, deberá presentarse un estimativo de los recursos para el próximo año fiscal en consideración y de los previstos para los tres años siguientes.
5. Recibir los presupuestos de inversión para el próximo año fiscal de las dependencias mencionadas en el numeral 4), los cuales deberán ser presentados antes del 1° de marzo de cada año.
6. Sugerir al Consejo, de acuerdo con la Dirección Nacional del Presupuesto y la Sección de Proyecciones y Objetivos Generales, los criterios de prioridad aplicables al programa de inversiones públicas.

/7. Sugerir al

7. Sugerir al Consejo, después de las respectivas consultas con los Ministros o Jefes de Departamento, Institutos y otras entidades semi-públicas y teniendo en cuenta los planes y programas de desarrollo, los lineamientos generales de la política de inversiones públicas, a efectos de que el Consejo pueda asesorar al Presidente de la República en el estudio de la distribución del presupuesto de gastos entre los diversos Ministerios y dependencias administrativas, conforme al Artículo #17 del Decreto #164 de 1950.
8. Colaborar, bajo la dirección y responsabilidad del Consejo, con las oficinas de planeación de cada Ministerio o dependencia administrativa en el ajuste de los planes provisionales de inversión, de modo que armonice con el total de fondos asignados a esa finalidad y concuerde con el plan general de inversiones.
9. Elaborar un proyecto de plan cuatrienal de inversiones públicas y revisarlo anualmente, de manera que comprenda siempre los cuatro próximos ejercicios presupuestales.

111. El proyecto de plan cuatrienal de inversiones públicas es presentado por el Departamento de Planeación al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Esta entidad lo estudia y recomienda al Presidente de la República su adopción. Este puede someterlo con carácter de información al examen del Congreso, junto con el proyecto de presupuesto anual.

112. El Plan Cuatrienal de Inversiones señala las orientaciones del proceso de inversión pública en el mediano plazo. Para hacer efectivas estas orientaciones se ha establecido un mecanismo a través del cual el presupuesto anual debe reflejar los objetivos de corto plazo fijados en el plan cuatrienal de inversiones. De conformidad con las disposiciones del Decreto #1016 de 1960, el gobierno no incluirá en el Proyecto de Presupuesto las partidas para gastos de inversión que no fueren presentadas como parte de un programa, y presentará dividido el presupuesto de gastos en Presupuesto de Gastos de Funcionamiento y en Presupuesto de Gastos de Inversión. El segundo constituye el primer año del plan cuatrienal de inversiones.

/113. La coordinación

113. La coordinación del plan cuatrienal de inversiones con el presupuesto anual se realiza a través de dos mecanismos encomendados al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. 1) Por disposición del Decreto #1088 de 1959, el Consejo debe presentar a la Rama Ejecutiva criterios sobre planes y prioridades de inversiones públicas anuales y cuatrienales, a fin de que el presupuesto nacional esté basado en programas, actividades y servicios y pueda ser un reflejo de planeamiento y un instrumento de control. 2) Por disposición del Decreto #1016 de 1960, la Dirección Nacional del Presupuesto debe presentar antes del 20 de mayo al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación el detalle de las peticiones de gastos de inversión que hayan sido formuladas por los Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos nacionales para su evaluación técnica en conjunto con el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Estos organismos estudiarán la manera de ajustar los programas de las distintas dependencias a las orientaciones fundamentales del plan general de desarrollo y en especial a los objetivos de corto y largo plazo del plan cuatrienal de inversiones. El Consejo dará su concepto al Presidente de la República antes del 30 de mayo, sobre las siguientes materias:

a) La conveniencia de la cuantía de los gastos de inversión proyectados en relación con el monto global de los gastos corrientes de funcionamiento, así como su reparto de acuerdo con los programas.
b) La adecuación de los programas propuestos con la orientación de la política de desarrollo económico y los planes parciales y cuatrienales de inversión de que tratan los artículos 2° y 3° de la Ley #19 de 1958.
c) La incidencia de los gastos propuestos sobre la estabilidad y el desarrollo económico del país.

114. El Consejo, antes de presentar su concepto sobre tales materias al Presidente de la República, acordará con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección Nacional del Presupuesto - la manera de darle aplicación a sus recomendaciones dentro del proyecto de presupuesto. Las sugerencias del Consejo, que apruebe el Presidente de la República,

/formarán parte

formarán parte del pliego de observaciones que deberá presentar el Ministro de Hacienda y Crédito Público - Dirección Nacional del Presupuesto - con destino a los distintos Ministerios y Departamentos Administrativos y que serán presentadas antes del 10 de junio de cada año en desarrollo de lo dispuesto en el Artículo #24 del Decreto Legislativo #0164 de 1950.

115. Al elaborar el proyecto de presupuesto, la Dirección del Presupuesto debe incluir los gastos de inversión teniendo en cuenta los criterios de prelación establecidos en los planes cuatrienales de inversiones.

Organización administrativa del planeamiento en Venezuela

116. A partir de 1958 se ha establecido en Venezuela un sistema administrativo de planeamiento. Por Decreto #429 del 29 de diciembre de 1958, se estableció un mecanismo de "Planificación del Desarrollo Social y Económico." La Oficina de Programación encargada de estas tareas se denomina "Oficina Central de Coordinación y Planificación" y está encargada de la suprema coordinación y planificación de las actividades del gobierno por intermedio del Presidente de la República y del Consejo de Ministros.

117. La Oficina Central de Coordinación y Planificación tiene las siguientes funciones:

a) Hacer estudios acerca del desarrollo social y económico de la nación y, con esta base, preparar las respectivas proyecciones y alternativas así como mantener al día un plan general de desarrollo social y económico.

b) De conformidad con las decisiones que con respecto a alternativas toma el Ejecutivo Nacional, mantener la unidad de programación, coordinando los trabajos sectoriales que se hicieren en los respectivos Ministerios y manteniéndose en consulta con los sectores privados.

c) Consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios que presentarán los Ministros, y preparar, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, como parte de un presupuesto-programa permanente de cinco años, el Presupuesto-Programa Anual, anexo al Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.

/d) Presentar anualmente,

d) Presentar anualmente, previo examen de los proyectos remitidos por los despachos y con vista de los estudios hechos por la propia Oficina, un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales, para su consideración por el Ejecutivo Nacional y su inclusión en el Presupuesto-Programa Anual.

e) Presentar anualmente al Congreso Nacional, en la ocasión de introducirse el proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, por intermedio del Ministro de Hacienda, un informe analítico de los planes en ejecución y de sus relaciones con las metas generales aprobadas, así como con dicho Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos.

f) Proponer los lineamientos generales de la planificación física y escala nacional, y coordinar conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciere en escala regional y urbanística, a través de los respectivos organismos subalternos de planificación. Con tal fin podrá dictar las normas e instrucciones necesarias.

g) Promover la rotación de funcionarios de planificación de los diversos Ministerios dentro del Sistema Nacional de Coordinación y Planificación, previa aprobación de los Ministros respectivos.

h) Mantener un constante sistema de información en materia de programación, que beneficia tanto al sector público como al privado.

i) Auxiliar al Ejecutivo Nacional en la vigilancia de la ejecución de programas, y dar su opinión acerca de los reajustes que afecten a los planes respectivos.

j) Dirigir la formación y capacitación de funcionarios de planificación y crear, al efecto, la escuela y cursos necesarios.

k) Supervisar el uso de técnicas de programación en la administración pública, con miras a mantenerlas uniformes.

l) Organizar reuniones científicas periódicas sobre programación.

m) Recabar y recopilar ejemplares de los informes o estudios hechos en materias que interesen a la programación.

n) Dar su opinión previa a la contratación o iniciación de estudios vinculados al desarrollo económico y social.

/o) Dar su

o) Dar su opinión previa acerca de la creación, supresión o fusión de ministerios o institutos autónomos, así como sobre cambios sustanciales en sus atribuciones.

p) Dar su opinión previa sobre reformas a leyes fiscales y otras que afecten la Hacienda Nacional o el desarrollo económico.

118. Para lograr la debida coordinación, la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Ministerio de Hacienda colaborarán en la preparación del Presupuesto Fiscal Anual; éste no se presentará al Congreso Nacional sin el respectivo informe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Ningún gasto de capital, ni de servicios esenciales, se incluirá en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, sin haberse recibido dictamen de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Las relaciones con el Congreso han sido resueltas obligando a la Oficina Central de Coordinación y Planificación a prestar a las Comisiones del Congreso Nacional toda la ayuda técnica que éstas requieran para el desempeño de sus funciones legales.

119. Las conexiones con los órganos políticos se regulan con la facultad del Presidente de la República para disponer que el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación asista a las sesiones del Consejo de Ministros cuando se trataren materias referentes al presupuesto e institutos autónomos y otras atribuídas a dicha Oficina. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en tales reuniones, tendrá voz pero no voto.

120. La Oficina Central de Coordinación y Planificación es auxiliada en sus funciones por las oficinas sectoriales. Con tal fin pueden mantenerse relaciones directas con ellas, pero cuidando siempre de informar a los respectivos superiores jerárquicos. El Ejecutivo Nacional puede mantener, crear o eliminar oficinas de programación en cualquier nivel de la administración pública, señalándoles funciones específicas. Para la creación, reorganización o eliminación de oficinas de programación, se obtendrá previamente la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Las oficinas sectoriales básicas de Coordinación y Planificación serán las correspondientes a cada Ministerio.

/121. Las funciones

121. Las funciones de las oficinas sectoriales básicas son:

a) Hacer estudios acerca de los sectores de desarrollo que correspondan al respectivo despacho, dividiéndose este trabajo con las oficinas sectoriales subalternas del Ministerio y de los institutos autónomos a éste adscritos.

b) Reunir y consolidar las propuestas de presupuestos-programas que presenten las respectivas direcciones y remitirlas a la Oficina Central en el tiempo y forma que ésta prescriba. El Ministerio de Relaciones Interiores, reunirá, además, los presupuestos-programas que presenten los gobernadores y los remitirá a la Oficina Central, en la forma señalada.

c) Al hacer remisión de los proyectos a la Oficina Central, señalar el orden de prelación que el despacho respectivo considere conveniente.

d) Auxiliar al respectivo Ministro en todo lo referente a programación, coordinación y vigilancia de la ejecución y preparación de programas y servir de enlace y ayuda a la Oficina Central.

122. El Ejecutivo Nacional, por órgano de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, estimula la creación de organismos de coordinación y programación en los Estados y Municipalidades, así como de organismos interestatales o intermunicipales, todo dentro de un plan general de cooperación administrativa.

123. La coordinación se hace por el Ejecutivo Nacional, a través de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y promueve la coordinación de programas nacionales, regionales, estatales y municipales, mediante la articulación de los respectivos planes, la desconcentración de programas nacionales de desarrollo, la descentralización de ciertas atribuciones y la formación de organismos especiales en el sitio de ejecución de los planes.

La organización del planeamiento en Bolivia

124. Desde la Revolución Nacional del año 1952, el Gobierno de Bolivia se ha preocupado por crear una organización para la planificación económica. Por Decreto Supremo #03536 de 1953 se creó la "Comisión

/Nacional de

Nacional de Coordinación y Planeamiento," que fue sustituída en 1960 por la Junta Nacional de Planeamiento, entidad que fue complementada en 1961 con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de carteras económicas y altos funcionarios.

125. El Decreto Supremo #5600 de 11 de octubre de 1960 que creó la Junta Nacional de Planeamiento, le concede amplias facultades para el planeamiento. Este organismos es presidido por el Vice-Presidente de la República y tiene las siguientes funciones:

a) Realizar las investigaciones económicas y sociales necesarias para lograr un mejor conocimiento de la estructura económica y social de Bolivia y de los problemas de su desarrollo.
b) Elaborar los estudios sobre el ingreso y productos nacionales de Bolivia y presentarlos en esquema de cuentas nacionales.
c) Preparar y someter a consideración del gobierno, planes integrales de desarrollo de la economía nacional, incluyendo los aspectos sociales. Los planes deberán comprender las actividades de los sectores público y privado, señalar las prioridades que corresponda asignar e incluir los estudios pertinentes relativos a su financiamiento. El detalle de las inversiones que debe hacer el Estado se traducirá en un plan de inversiones a corto y mediano plazo.
d) Vigilar la correcta aplicación de los planes de desarrollo e inversiones, e informar al gobierno sobre su ejecución, haciendo notar, cuando corresponda, las transgresiones en que pudiera deslizarse.
e) Recomendar al gobierno las medidas de política económica que considere necesarias para el cumplimiento de los objetivos contemplados en los planes de desarrollo económico.
f) Preparar y someter a la consideración del gobierno un informe económico anual en el que se dé cuenta de los progresos logrados en la aplicación de los planes de desarrollo económico, y de inversiones y de los obstáculos que pudieran presentarse y las posibles soluciones.

/g) Coordinar los

g) Coordinar los planes de desarrollo económico y de inversiones públicas con el presupuesto nacional anual

h) Preparar y someter anualmente a consideración del gobierno un cálculo estimativo de disponibilidad de divisas para el período siguiente. Este cálculo deberá comprender una estimación de las disponibilidades totales de recursos en moneda extranjera con las que contará el país para el año siguiente y su probable utilización así como un estudio en el que se examine la compatibilidad de dicho cálculo estimativo con respecto a los objetivos contemplados en los planes de desarrollo económico y en el presupuesto anual.

i) Informarse de los proyectos de inversiones privadas, para coordinar y recomendar su ejecución y, según sea el caso, sugerir al Poder Ejecutivo los estímulos que debieran ofrecerse o advertir a los inversionistas sobre su inconveniencia.

j) Formular los esquemas conforme a los cuales deberán presentarse las informaciones estadísticas elaboradas por la Dirección General de Estadística y Censos y fijar las prioridades a que debe ceñirse el programa de trabajo de dicha Dirección.

k) Coordinar y formular, cuando corresponda, los programas de asistencia técnica y financiera que otorgan los organismos internacionales y los países amigos con el plan general de desarrollo y el programa de gobierno.

126. Para el cumplimiento de las actividades anteriores, la Junta Nacional de Planeamiento se compone de las siguientes reparticiones:

Presidencia
Vicepresidencia Ejecutiva
Dirección de Programación
Departamento del Plan General de Desarrollo Económico y Social
Departamento del Plan de Inversiones Públicas
Departamento de Orientación de las Inversiones Privadas
Departamento de Programación Financiera
Secretaría de Administración

/127. El Departamento

127. El Departamento del Plan General de Desarrollo Económico y Social tiene a su cargo las investigaciones macroeconómicas y sectoriales, prepara los datos sobre ingreso y producto nacionales, y elabora los planes integrales de desarrollo económico, y vigila su correcta aplicación, señalando además las medidas de política económica que considere necesarias. El Departamento del Plan de Inversiones Públicas se encarga de la elaboración del Plan de Inversiones Estatales de mediano plazo y debe realizar para el efecto todos los estudios sobre obras públicas e inversiones nacionales que sean del caso. El Departamento de Orientación de las Inversiones Privadas debe informarse de los proyectos de inversiones privadas para coordinar y recomendar su ejecución y sugerir estímulos cuando proceda. El Departamento de Programación Financiera tiene a su cargo el estudio de los problemas financieros de los planes de desarrollo e inversiones, y en particular debe proponer las fuentes y medios de financiamiento. Además, debe hacer la coordinación de los Planes de Desarrollo Económico y de Inversiones Públicas con el Presupuesto Nacional anual.

128. Los Servicios Técnicos de los Ministerios y entidades autárquicas deben proporcionar a la Junta Nacional de Planeamiento todos los datos estadísticos, estudios e informes correspondientes a sus funciones que le sean requeridos por aquélla y prestar en general su colaboración técnica a las tareas de programación toda vez que la Junta la solicite. La Junta Nacional de Planeamiento intervendrá en la organización de las unidades de planeación que existen o se estime conveniente constituir en Ministerios y otras dependencias administrativas y entidades autárquicas, mantendrá contacto permanente con aquéllas y señalará las normas técnicas más aconsejables para la ejecución de los trabajos de programación que corresponda a su nivel.

129. No existe una organización desarrollada de las entidades de programación en el nivel ministerial. No obstante se han creado en diversos ministerios oficinas de planeamiento sectorial. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación se ha creado una oficina de Planeamiento Educativo. Además, el Ministerio de Asuntos Campesinos ha creado una "Asesoría Técnica de Desarrollo Económico," la que debe programar la política de desarrollo económico y social, y realizar evaluaciones de todas las dependencias del Ministerio, incluyendo el

/programa de

programa de educación fundamental. Además, debe faccionar proyectos y programas de desarrollo agropecuario, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, y propender a la creación de pequeñas industrias indicando su localización. Debe estudiar los desplazamientos de población, los traslados de familias campesinas, de una misma comunidad a las nuevas áreas para su mejor adaptación. También realiza estudios de la nueva extratificación social en el área rural, comprendiendo los efectos de la educación fundamental, de la de adultos y del desarrollo de la comunidad. En el Ministerio de Economía Nacional, se creó la Asesoría Técnica, que sirve de vínculo entre el Ministerio de Economía y la Junta Nacional de Planeamiento. Sus funciones son las de prestar asesoramiento basado en el análisis completo de cada situación, tanto con el acopio de documentos, como con observaciones y conversaciones informales con personeros de instituciones y personas relacionadas con el problema; de preparar normas de organización y métodos de trabajo para el funcionamiento de las distintas reparticiones del Ministerio de Economía en un plano de mayor eficiencia; de realizar y dirigir trabajos de evaluación especializada de factores que influyen en la Economía Nacional; y de preparar informaciones anuales sobre la situación de la economía nacional. En el Ministerio de Minas y Petróleos, existe la "Asesoría General Económica" que tiene como atribuciones principales las de asesorar al Ministro en materia económica y financiera, en igual forma a las diversas reparticiones que integran los servicios de Minas y Petróleo, y de canalizar la política económica que el Supremo Gobierno imprima a través de dicho portafolio a los sectores industriales, minero y petrolero, además de realizar labores de estadística en materia petrolera y minera, para fundamentar en esos datos los estudios e informes que se realicen.

130. En Bolivia existen diversas instituciones nacionales descentralizadas encargadas de la elaboración de proyectos específicos en las materias de su competencia. El organismo que tiene a su cargo los proyectos industriales y de energía es la Corporación Boliviana de Fomento. Los proyectos mineros están a cargo de la Corporación Minera de Bolivia, creada por Decreto #3196 de octubre de 1952, y que está encargada del

/desarrollo de

desarrollo de la minería nacionalizada. Los proyectos petrolíferos son de responsabilidad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Los proyectos de ferrocarriles están a cargo de la Dirección General de Ferrocarriles. La construcción de habitaciones y la elaboración de los proyectos respectivos están a cargo del Instituto Nacional de la Vivienda. Algunos proyectos de vialidad, escuelas, hospitales y otros son elaborados por entidades descentralizadas que cuentan con financiamiento de los Estados Unidos y se denominan Servicios Cooperativos Interamericanos.

131. No existen en Bolivia organismos oficiales de planeamiento regional. El carácter de gobierno unitario centralizado que existe en el país ha impedido el surgimiento de oficinas de planeamiento en el nivel departamental o de corporaciones autónomas regionales. La planeación municipal es aún incipiente.

132. Los procedimientos no se han legislado ni reglamentado aún, siendo en su mayoría el fruto de la experiencia. Según el Decreto #5600 de 1960, los programas, estudios técnicos y las estadísticas que elaboren los servicios técnicos de los Ministerios y entidades autárquicas deben ser proporcionados a la Junta Nacional de Planeamiento. La Junta puede pedir a dichas entidades la colaboración técnica que necesite para la elaboración de los planes de desarrollo y de inversiones y debe someterlos al Consejo Nacional de Desarrollo. La Junta de Planeamiento es la encargada de mantener contacto con las entidades del nivel ministerial y descentralizado y de fijar las normas técnicas para la programación. Ella recibe los estudios, informes y proyectos y elabora los planes y programas de desarrollo y de inversiones.

133. Corresponde a la Junta de Planeamiento realizar la coordinación de la programación del desarrollo con el Presupuesto. Este último ha pasado a ser el plan de acción inmediato o de corto plazo y se elabora en función de los planes de mediano y largo plazo. La Junta es la que debe proponer al Presidente de la República cada año el nivel del gasto público y su distribución por Ministerios y por programas, quedando la Dirección General de Presupuestos y Egresos encargada de confeccionar el proyecto de Presupuesto Fiscal.

/La programación

La programación en Puerto Rico

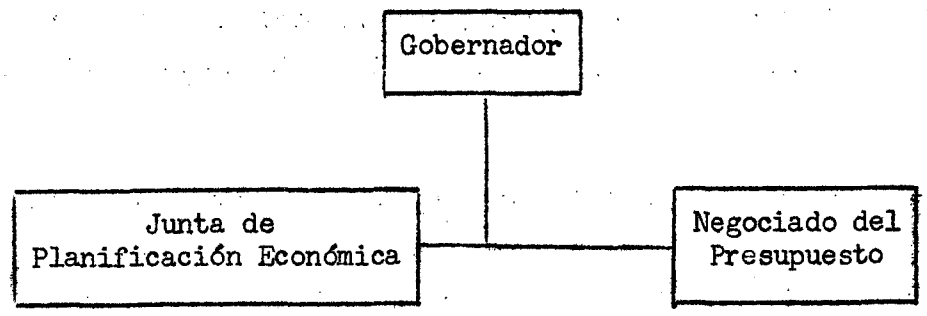
134. Dentro de América Latina, Puerto Rico representa una de las experiencias más fértiles en materia de programación. Estudiaremos los diversos instrumentos de programación usados y la organización del aparato programador.

135. Los instrumentos de planificación empleados en Puerto Rico son cuatro: el Plano Regulador, el Programa Económico de Seis Años, el Presupuesto Modelo y el Informe Económico. El Plano Regulador muestra como las ciudades, áreas o actividades deben desarrollarse; no es un documento sino que una serie de planos y documentos que sirven de guía para orientar las actividades públicas y privadas. El Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico consta de cinco secciones: hospitales de distrito, vías públicas principales para el área metropolitana de San Juan, carreteras insulares y municipales, aeropuertos y comunidades rurales. El plano regulador contiene las obras físicas que se van a construir tanto en las zonas urbanas como rurales. Para hacerse efectivo, necesita de otros instrumentos complementarios de carácter financiero. El Programa Económico de Seis Años "traduce en cifras presupuestales lo que el plano regulador expresa en términos de planes y proyectos." En verdad, contiene la distribución de los fondos presupuestarios tanto para gastos de funcionamiento como de obras permanentes en un período de seis años. El Presupuesto Modelo contiene los gastos e ingresos de un año y a través de él se expresa en el corto plazo el plan de largo aliento. Este presupuesto es sometido por el ejecutivo al parlamento; de esta manera el presupuesto anual contiene las recomendaciones y orientación impresas por el plano regulador y el Programa de Seis Años. El Informe Económico de la Junta de Planificación hace todos los años la evaluación de los resultados obtenidos por la planificación y muestra las tareas en que está empeñada la Junta.

136. Puerto Rico cuenta con organismos de planteamiento en los diversos niveles. Junto con el Gobernador, en la oficina de éste existe la Junta de Planificación y el Negociado del Presupuesto.

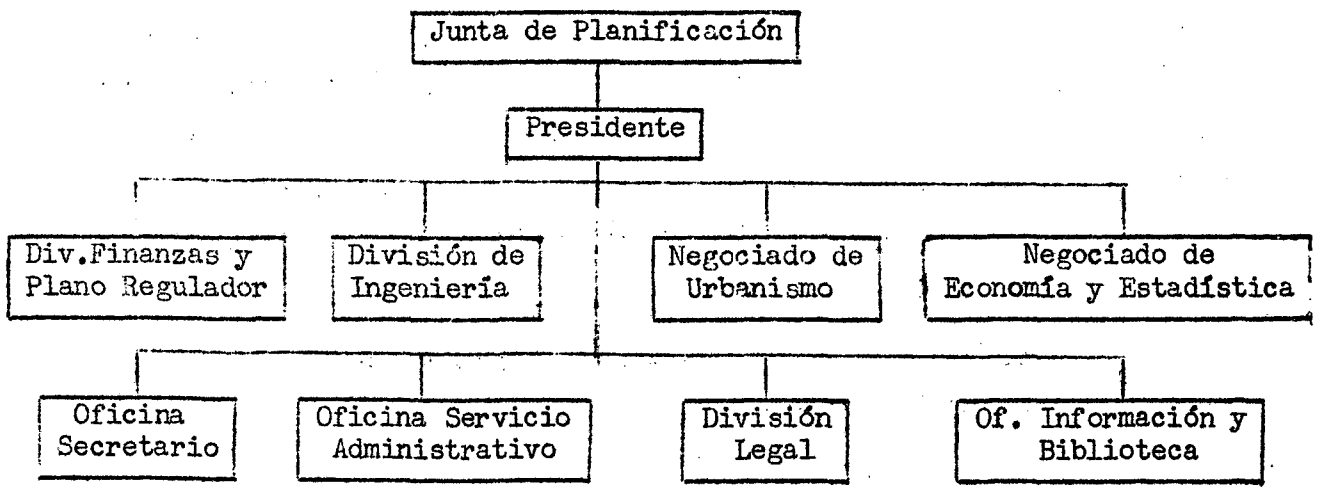
/Organograma de

Organograma de la Oficina del Gobernador



137. La Junta de Planificación debe realizar estudios e investigaciones sobre planificación económica y estadística; preparar un programa económico de seis años; aprobar y revisar las mejoras permanentes del Gobierno, agencias y municipios; hacer la planificación urbana y la reglamentación de edificios; preparar el plano regulador para el desarrollo de Puerto Rico, etc. Esta Junta está compuesta de tres miembros nombrados por el Gobernador y duran seis años en sus funciones; uno de ellos es el presidente de la Junta y se nombra además con el acuerdo del Senado. Cuenta con las siguientes divisiones: de Finanzas y Plano Regulador; de Ingeniería; y los Negociados de Urbanismos; de Economía y Estadística; de permisos.

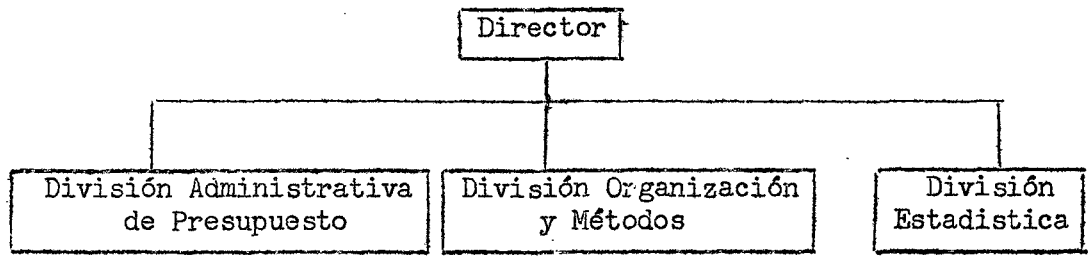
Organograma de la Junta de Planificación



/138. El Negociado

138. El Negociado del Presupuesto asesora al Gobernador en asuntos de índole fiscal y de gerencia administrativa y en la evaluación de programas del Gobierno; prepara anualmente el Presupuesto Modelo; desarrolla el programa de mejoras administrativas. Cuenta con tres divisiones: de Administración de Presupuesto; de Organización y Métodos y de Estadística.

Organograma del Negociado del Presupuesto



139. En el nivel ministerial ocupan un papel destacado los Departamentos de Hacienda, Obras Públicas y de Agricultura y Comercio. En el Departamento de Hacienda existe una Oficina de Estudios Económicos y Financieros, encargada de realizar estudios sobre impuestos, economía, hacienda pública, preparar informes y asesorar al Secretario y otros funcionarios en estas materias.

140. Las agencies y corporaciones más relacionadas con el desarrollo económico son: Administración de Fomento Económico, Administración de Estabilización Económica; la Compañía de Fomento Industrial y el Banco Gubernamental de Fomento.

141. La Administración de Fomento Económico tiene las funciones de fomentar el establecimiento y el funcionamiento de empresas industriales en Puerto Rico, realizar estudios sobre la economía y sus problemas de industrialización, para determinar las potencialidades de nuevas industrias y sobre los resultados económicos del programa de fomento industrial; y realizar investigaciones en el campo de la transportación, prestar servicios de índole variada a las industrias que se establezcan

/en Puerto

en Puerto Rico, a saber: ayudar en el reclutamiento y adiestramiento de personal técnico y de supervisión; y en la obtención de servicios públicos (agua, luz, teléfono, etc.); y hacer estudios de la organización y los métodos en las fábricas, para mejorar la producción, estudiar el aspecto científico y las posibilidades económicas de los recursos naturales del país y divulgar los resultados de sus estudios para convencer a los inversionistas sobre las ventajas de explotación de tales recursos, promover el desarrollo de la industria mediante la difusión de material informativo, la reglamentación e inspección de salas de juego autorizadas y el desarrollo de nuevas facilidades hoteleras y lugares de esparcimiento lícito, reglamentar la operación de puertos, muelles y aeropuertos y supervisar las actividades aeronáuticas.

142. Por su parte, la Administración de Estabilidad Económica tiene las funciones de iniciar y llevar a cabo estudios económicos para determinar a qué artículos o servicios deben fijárseles precios máximos. Preparar y promulgar reglamentos de precios máximos justos y razonables; fijar cánones razonables de arrendamiento a las propiedades de alquiler bajo su jurisdicción. Velar porque los caseros cumplan los deberes impuestos por ley, tales como efectuar reparaciones necesarias en la propiedad y mantener en funcionamiento todos los servicios incluídos en el canon máximo de alquiler fijado, comprar y vender artículos de primera necesidad, investigar violaciones a los reglamentos de precios y de inquilinato y presentar testigos y evidencia al Secretario de Justicia para el enjuiciamiento de los violadores, inspeccionar los instrumentos de pesas y medidas, radicar denuncias por violaciones a las leyes y reglamentos de pesas y medidas.

143. La Compañía de Fomento Industrial tiene a su cargo las tareas de hacer préstamos para el establecimiento, conservación, explotación, construcción, reconstrucción, reparación, mejoramiento o ampliación de una empresa industrial, minera o comercial en Puerto Rico, o cualquier empresa agrícola incidental de la misma, alentar, persuadir e inducir al capital privado a iniciar, mantener en operación y, en cualquier otra forma, promover el establecimiento y funcionamiento de toda clase de operaciones comerciales, cooperativistas o de minería y de elaboración, beneficiamiento y manufactureras mediante el uso, entre otras, de las

/siguientes materias

siguientes materias primas: arenas silicosas, arcillas, fibras de todas clases, productos de la agricultura, de los animales, de los bosques, de la minería, de la pesquería y la química y cualquier subproducto derivado y residuos de los mismos. Cuando así lo creyere conveniente la compañía podrá iniciar con sujeción a las disposiciones legales, una o más de tales operaciones, por su exclusiva cuenta o en sociedad con otras entidades particulares o gubernamentales o mediante participación en cualquier forma adecuada o mediante la inversión de fondos de la compañía o empresas de otros o la inversión de otros en empresas de la compañía, en cualesquiera de las formas en que corrientemente se invierten o en lo sucesivo se invertan fondos en tales operaciones; dar los pasos que tiendan a impulsar la utilización en empresas industriales, de capital residente en Puerto Rico, y evitar los males de propiedad absentista de capital en gran escala y a tal fin, pero sin limitarse al mismo, podrá imponer requisitos, podrá permitir que los dueños de capital privado adquieran tenencias de acciones en sus corporaciones subsidiarias que les aseguren una representación minoritaria en sus juntas de directores.

144. Finalmente el Banco Gubernamental de Fomento debe actuar como agente fiscal, agente pagador y agente consultivo del Gobierno de Puerto Rico y de sus agencias, instrumentalidades, comisiones, autoridades, municipios y subdivisiones políticas del Gobernador, del Secretario de Hacienda y del Consejo de Secretarios, prestar dinero al Gobierno o a cualquier agencia, instrumentalidad, comisión, autoridad, municipio o subdivisión política de Puerto Rico, prestar dinero a cualquier persona, firma, corporación u otra organización dedicada o que vaya a dedicarse a empresas industriales o comerciales cuando tales préstamos sean para usarse en promover la economía de Puerto Rico y especialmente su industrialización, invertir sus fondos en obligaciones del Gobierno de Estados Unidos o en obligaciones de cualquier agencia, instrumentalidad, comisión, autoridad, municipio o subdivisión política de éste, o en obligaciones aseguradas o garantizadas bajo las leyes de hogares de los Estados Unidos.