

ILPES

INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL

INT-2538

P-1CPES-5

Versión Preliminar
Octubre 1976



LA IMPLEMENTACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y SISTEMAS
DE CONTROL PARA SU EJECUCION */

El caso de Minas Gerais

*/ El presente informe fue elaborado por el señor Hernán Calderón, como resultado de la misión de asesoría de ILPES al Estado de Minas Gerais, Brasil, en el período comprendido entre el 19 de agosto y el 5 de octubre de 1976. Está sujeto a revisiones de fondo y forma.

Warrant of Arrest
October 19, 1954

IN WITNESS WHEREOF, I have hereunto set my hand and the seal of the Court at the City of New York, this 19th day of October, 1954.

CLERK OF THE COURT

1. The undersigned, Clerk of the Court, do hereby certify that the within and foregoing is a true and correct copy of the original as the same appears in the files of the Court.

Warrant of Arrest

Indice



	<u>Página</u>
I. EL PAPEL DE UN SISTEMA DE CONTROL EN LA IMPLEMENTACION DEL II PMDES	1
1. Presentación del problema	1
2. Problema de la implementación del Plan	1
3. Factores que intervienen en la implementación del Plan	5
a) "Calidad" del Plan	6
b) Capacidad del aparato ejecutor del estado	11
c) Eventos no previsibles y perturbaciones	15
d) Calidad y capacidad de respuesta del sector privado	15
4. Componentes del sistema ligados a la ejecución del plan	16
5. Sistema de acompañamiento como instrumento de implementación de un plan	17
6. Función de regulación y control	20
a) Condiciones y características básicas de un sistema de control	21
b) Mecanismos de control	24
II. IMPLEMENTACION PROGRESIVA DEL SISTEMA DE ACOMPAÑAMIENTO DE UN PLAN	26
III. CARACTERISTICAS DEL PROBLEMA EN EL CASO DE MINAS GERAIS	33
a) Planificación	33
b) Aparato ejecutor del estado	34
c) Area de actividades privadas	46
d) Experiencia existente en sistemas de acompañamiento	46

/IV. PROPUESTA DE

	<u>Página</u>
IV. PROPUESTA DE UN SISTEMA DE ACOMPAÑAMIENTO DEL II PMDES	48
a) Primera etapa	48
b) Segunda etapa	49
c) Tercera etapa	50

ANEXO I

LA IMPLEMENTACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y SISTEMAS
DE CONTROL PARA SU EJECUCION

I. EL PAPEL DE UN SISTEMA DE CONTROL EN LA
IMPLEMENTACION DEL II PMDES

1. Presentación del problema

El problema se presenta como la necesidad de establecer un sistema de control para acompañar y hacer posible la ejecución del II PMDES. La necesidad de control sin embargo es una parte de una "situación-problema" mucho más amplia, que es necesario examinar y resolver previamente. El problema básico es la ejecución de una política planificada de desarrollo y en su forma más restringida: la ejecución de un determinado "plan" de desarrollo.

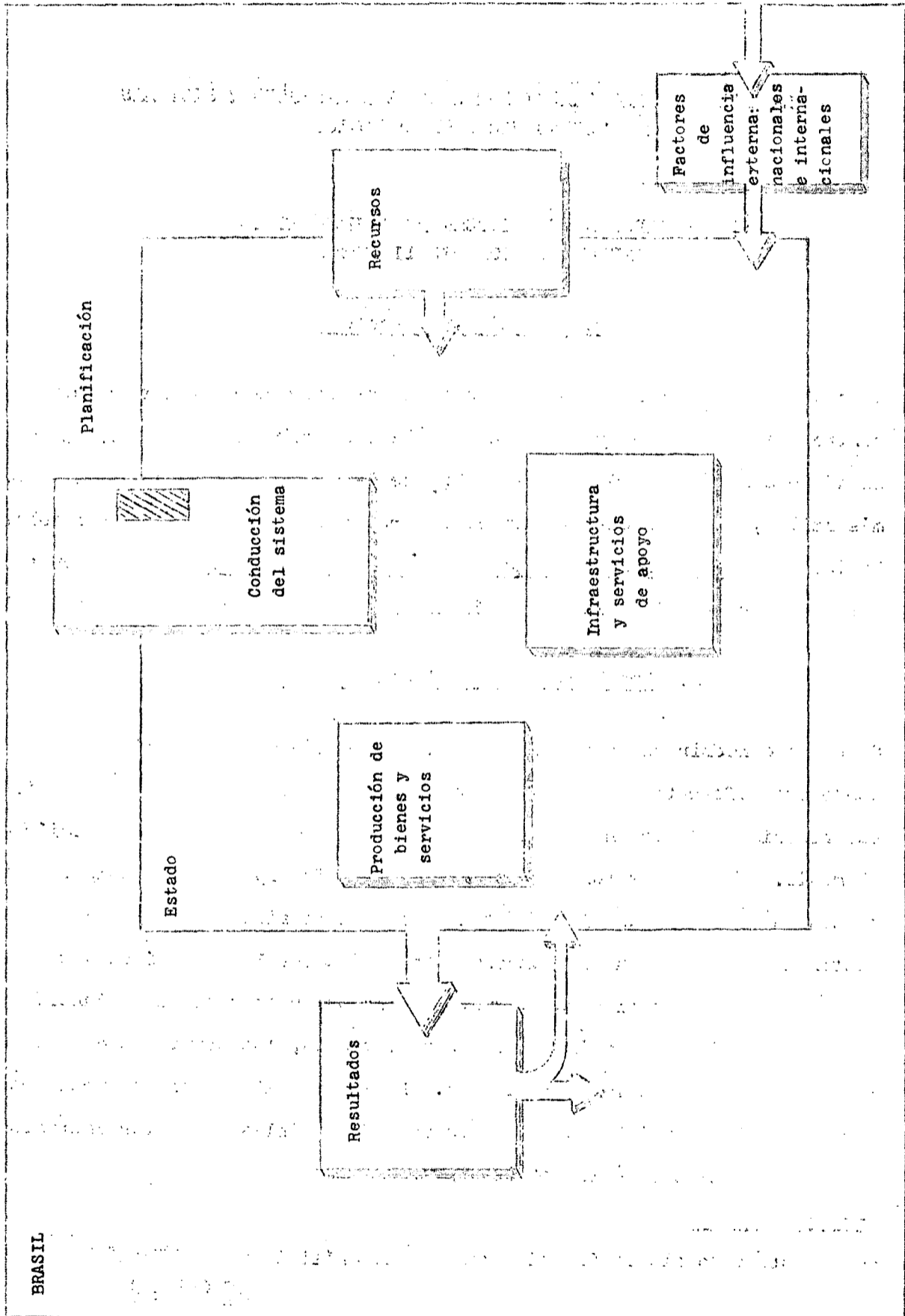
2. Problema de la implementación del Plan

Se puede concebir una determinada realidad económica-social como un sistema, donde sus diferentes elementos se organizan para alcanzar la satisfacción de sus necesidades, racionalizando el uso de sus recursos y su interacción con el medio. Una de las formas más sencillas de interpretar las complejas relaciones que condicionan el comportamiento de este sistema es agrupar las distintas funciones que lo componen según su naturaleza. Así se puede construir un modelo interpretativo en el cual se distinguen tres tipos de funciones principales: la producción de bienes y servicios, los servicios de apoyo y la función de conducción del sistema. La interacción de estas funciones conduce a resultados compatibles con los recursos disponibles y con los factores de influencia externa. (Ver gráfico 1) ^{1/}.

^{1/} Esta metodología fue utilizada en el análisis y formulación del II PMDES.

Grafico 1

SISTEMA SOCIO-ECONOMICO ESTADUAL



/La función

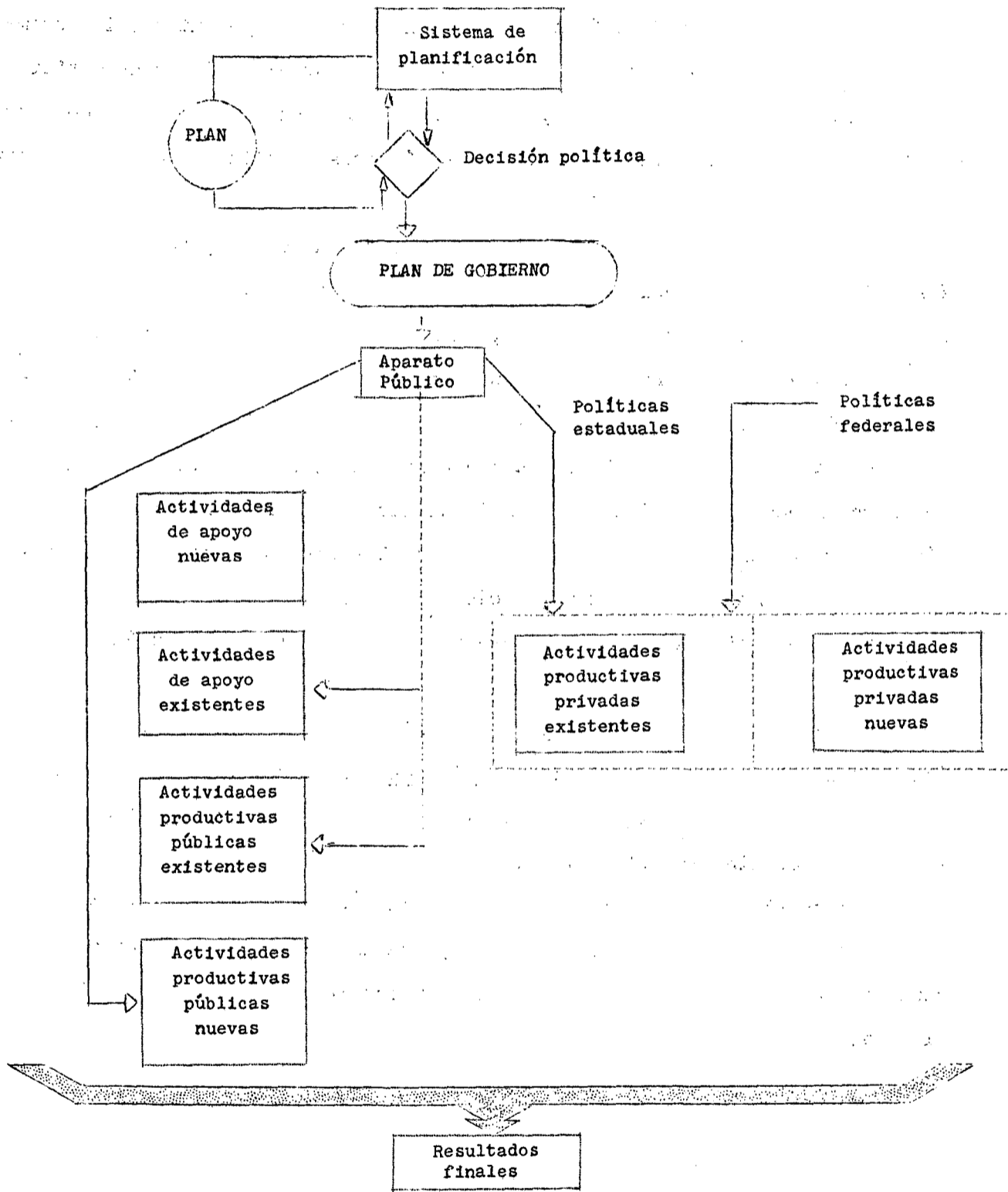
La función de conducción actúa sobre los otros componentes del sistema para orientar y racionalizar su comportamiento. Esta función es de carácter eminentemente público y como tal, su comportamiento debe reflejar el consenso de la comunidad, conciliando los aspectos técnicos y políticos que determinan la evolución del sistema.

El sistema de planificación participa en esta función, cumpliendo fundamentalmente el papel de dar racionalidad técnica a la conducción del sistema. Para ello debe interpretar, en forma permanente, el comportamiento del sistema y formular normas y mecanismos para su orientación. Las proposiciones del sistema de planificación pueden adoptar diferentes modalidades, la principal de las cuales la constituyen los planes. El plan representa entonces un mecanismo orientado a racionalizar la compleja red de decisiones públicas y privadas que finalmente van a ser las responsables de los resultados del sistema. Estas interpretaciones y recomendaciones deben ser sancionadas por el poder político para pasar a constituir su acción de gobierno.

La efectividad del plan hay que medirla entonces por los efectos que éste pueda producir en los resultados finales del sistema. Para esto es necesario examinar toda la cadena que liga a la formulación del plan con los resultados finales del sistema.

Del modelo interpretativo antes mencionado, se puede deducir la siguiente interrelación muy simplificada, que intenta mostrar la gran cantidad de elementos que ligan al PLAN con los resultados finales del sistema.

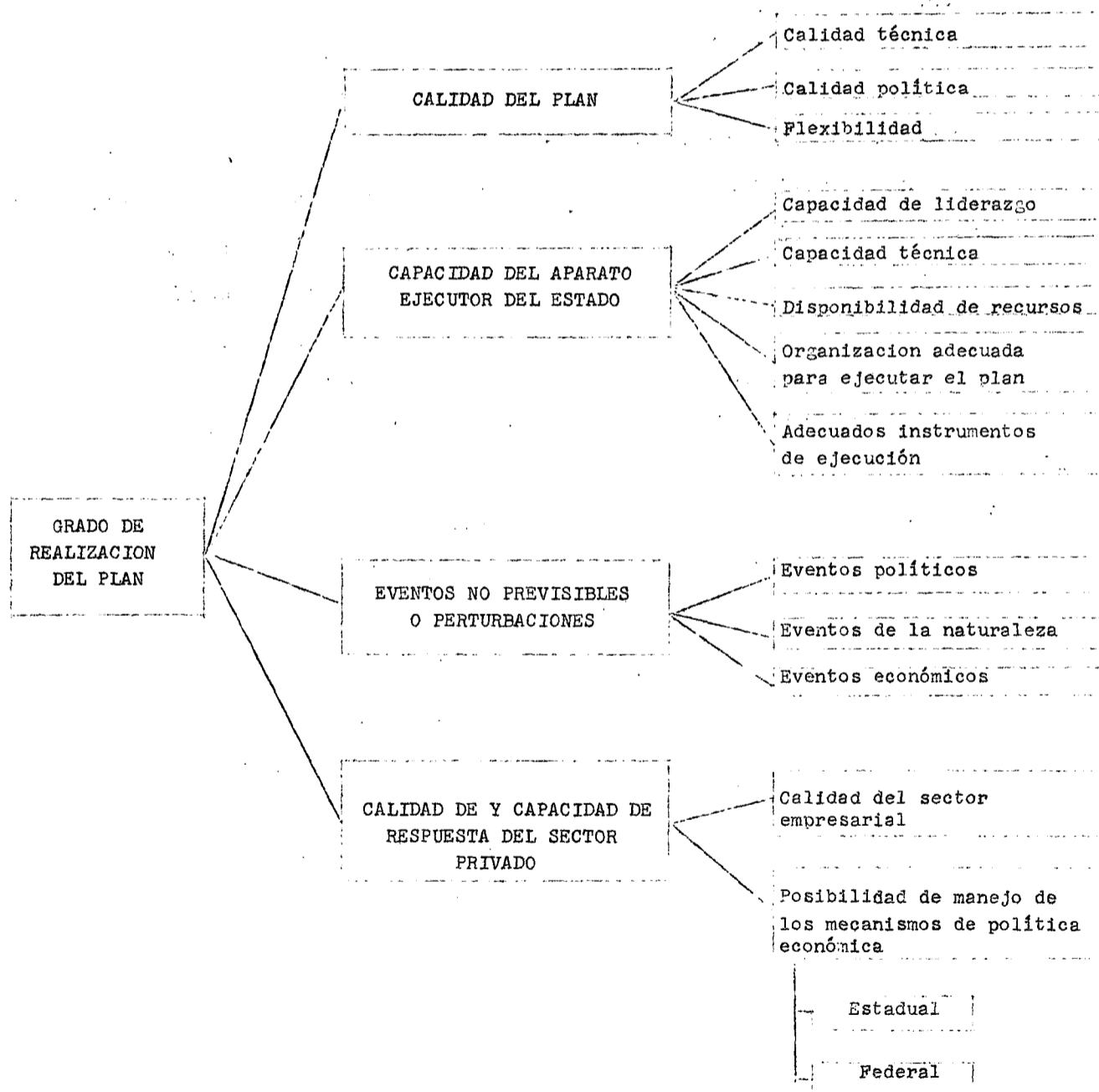
/Sistema de



/3. Factores que

3. Factores que intervienen en la implementación del plan

Es evidente que en esta compleja relación, el plan está sujeto a gran cantidad de restricciones que dificultan su realización. Los elementos principales que condicionan su ejecución podrían agruparse en las siguientes categorías:



/Cualquiera de

Cualquiera de estos cuatro grupos de condicionantes puede comprometer seriamente la realización del plan. Así por ejemplo un plan muy bien formulado y respaldado políticamente puede fracasar por incapacidad ejecutora del estado, o por debilidad del sector privado o por eventos no previsibles. De la misma manera, un sector público adecuado y un grupo empresarial dinámico no pueden por sí mismos asegurar el éxito de un plan mal concebido.

a) "Calidad" del plan

Los aspectos de "calidad" del plan hay que examinarlos desde el punto de vista político y técnico.

Es condición indispensable para la realización del plan, que éste cuente con apoyo político, ya que está fundamentalmente destinado a interpretar y dar racionalidad técnica a los objetivos políticos de la comunidad.

El apoyo político exige por una parte la confianza de los líderes políticos de la comunidad, pero exige recíprocamente a los planificadores sensibilidad en los aspectos políticos de la formulación del plan.

Uno de los puntos débiles de la planificación y una de las fuentes más comunes de críticas sobre la aplicabilidad de los planes, lo constituye la frágil relación que existe entre los planificadores y la realidad. Este problema ha sido aumentado por el fuerte énfasis que se le ha otorgado al desarrollo de las técnicas de diagnóstico y de formulación, descuidándose al mismo tiempo los problemas que implica la ejecución de los planes.

Cualquier tipo de plan que altere el equilibrio de poder existente en el sistema generará tensiones, que deben ser resueltas mediante acuerdos o negociaciones en la fase de formulación.

Es un hecho común comprobar que normalmente los planes son formulados y aprobados sin haber resuelto las tensiones que generará su ejecución,

/tornándose entonces

tornándose entonces mucho más difícil solucionar estos conflictos, que pueden llevar a fracasar la misma realización del plan ^{1/}.

La base fundamental del plan son sus objetivos políticos, los cuales son desagregados progresivamente en objetivos técnicos, metas globales, sectoriales, programas, subprogramas y proyectos. El contenido político del plan va siendo reemplazado por los aspectos técnicos a medida que aumenta su desagregación, de tal forma que se puede negociar y solucionar su apoyo político sin tener que llegar a su nivel más bajo de detalle.

Obtenido el apoyo político es necesario contar con un plan que sea técnicamente realizable. Así por ejemplo si concebimos la planificación como un "proyecto de desarrollo" ^{2/}, podemos decir que la aprobación política se logra a nivel de "anteproyecto", pero que su ejecución requiere del diseño del "proyecto definitivo" (o ingeniería del plan).

Este "proyecto definitivo" debe incluir en su parte general al menos los siguientes aspectos: la óptima traducción de los objetivos socio-políticos en programas y políticas; la compatibilización entre los recursos disponibles y las necesidades del plan, en términos financieros y físicos; un calendario de la ejecución de las metas del plan; previsión sobre los condicionantes exógenos del plan, etc. y a nivel sectores, programas y proyectos formulados al menos para el primer año de ejecución del plan.

Dado el gran consumo de tiempo que significa la desagregación progresiva del plan, los planes sectoriales no pueden iniciarse al término del plan global sino que deben realizarse en forma paralela lográndose un acercamiento mediante aproximaciones sucesivas. Lo mismo es válido para

^{1/} Ver Thomas B. Smith - The Policy Implementation Process "Police Sciences 4" (1973), Amsterdam.

^{2/} Ver A.O. Hirschman "El comportamiento de los proyectos de desarrollo", México, Edición Siglo XXI - 1969.

/programas, subprogramas

programas, subprogramas y proyectos, cuya formulación debe ser un proceso continuo para poder asegurar la cantidad, calidad, variedad y oportunidad requeridas en el proceso de inversión. (Ver gráfico 2.)

A la "calidad política y técnica" en la formulación de planes habría que agregar la flexibilidad.

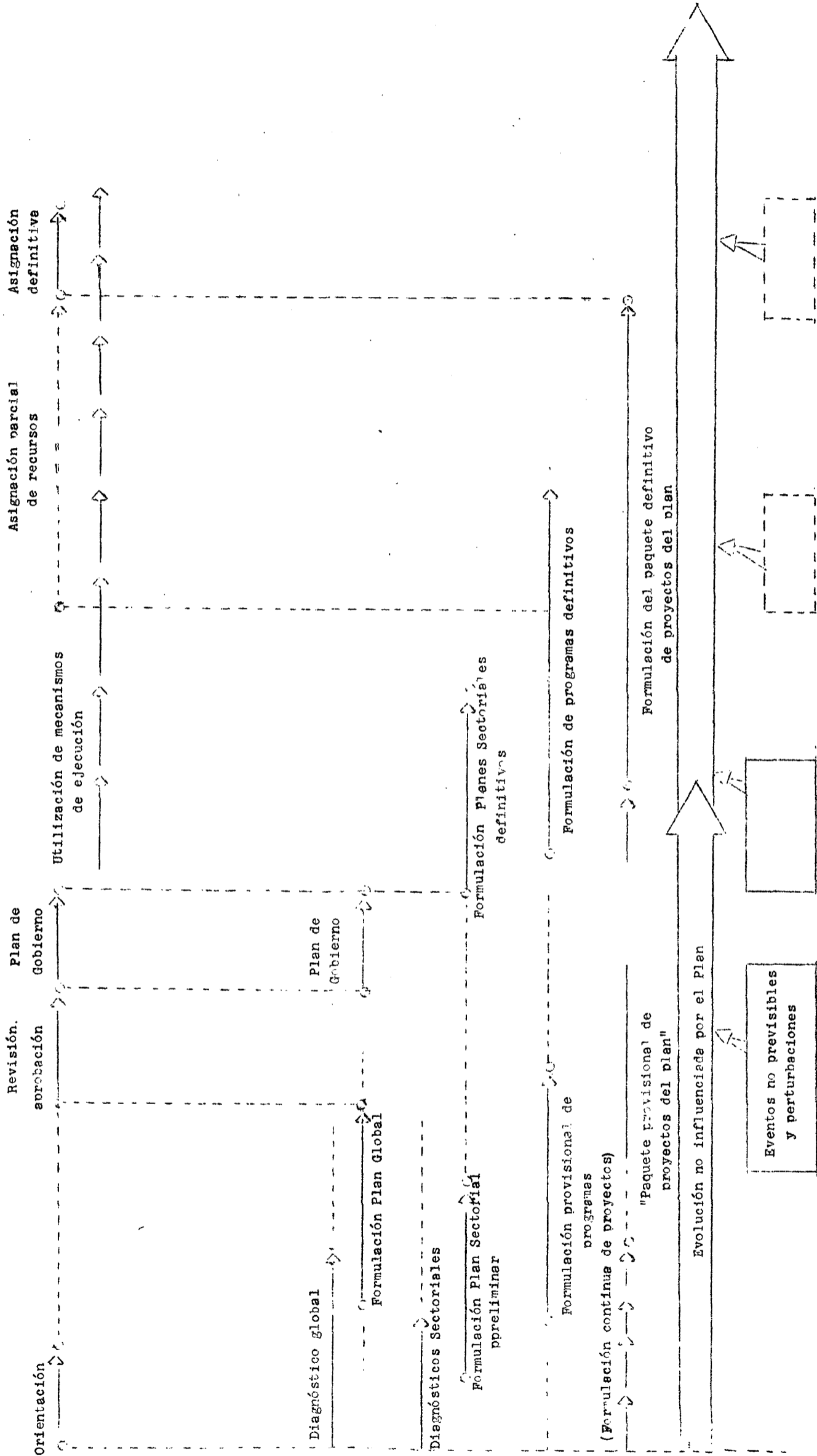
Hay que tomar en cuenta que aún en los ejemplos más avanzados del uso de la planificación, su nivel de desarrollo como actividad no es tan grande como para asegurar la eficacia absoluta de sus componentes. No existiendo sistemas de planificación de éxito garantizado. Aun cuando existan experiencias anteriores y talvez algunas reglas básicas del juego, cualquier ejercicio de planificación, sea éste a escala nacional, sectorial o regional es en realidad, aunque sea parcialmente, un experimento. Por lo tanto, siempre debe haber una buena dosis de duda sobre la eficacia de la adopción de cualquier instrumento de la técnica de planificación en circunstancias dadas ^{1/}.

Por lo tanto, al ejecutar un plan, la flexibilidad, la innovación y la voluntad de sacar lecciones de otras experiencias, deben ser factores a los cuales se les debe prestar permanente atención. Hay amplia evidencia que muchos sistemas de planificación, que están operando, están en constante progreso tecnológico tanto en su forma como en sus métodos ^{2/}.

^{1/} Plan Implementation and its Control, Terence R. Lee, documento interno del Programa de Planificación Agrícola del ILPES, 1976.

^{2/} Ver por ejemplo, la abundante literatura sobre el desarrollo de la planificación en Francia. V. gr. Stephen S. Cohen: "Planificación capitalista moderna: El modelo francés", Prensa Universitaria de Harvard, 1969; Andrew Shonfield: "Capitalismo moderno", Oxford University Press, 1965; Hackett & Hackett: "Planificación económica en Francia".

GRAFICO 2: EVOLUCION TEMPORAL DE LA POLITICA PLANIFICADA



/No solamente

No solamente deben investigarse las posibilidades de dar un nuevo enfoque al manejo de la economía o de un determinado sector o región, sino también las posibles dificultades que se enfrentarán en su implementación.

Hasta donde sea factible, también deben explorarse las consecuencias de un posible fracaso, ya sea parcial o total, de algunos componentes de la estructura del plan. Es necesario analizar siempre la sensibilidad de los principales componentes de la estructura de un plan a los cambios que puedan producirse en las situaciones presuntas sobre las cuales se basaron.

Es imposible prever con exactitud el comportamiento futuro de todos los factores fundamentales, tanto internos como externos que inciden sobre la implementación de la política planificada de desarrollo. El persistir rígidamente en políticas, programas y proyectos, después que los acontecimientos han debilitado las perspectivas sobre las cuales se formularon, produce serias perturbaciones en el proceso de planificación. Aun cuando parece lógico fijar metas acordes con los recursos disponibles, existe una gran tentación, aparentemente inevitable, de aceptar fácilmente compromisos que sobrepasan la disponibilidad de recursos.

La falta de flexibilidad aumenta la incertidumbre, en cambio un manejo más dúctil de un plan puede aumentar sus posibilidades de éxito. Es necesario conocer las restricciones reales que tienden a reducir esta flexibilidad, es así como hay que examinar cuidadosamente las relaciones que deben ser mantenidas en el tiempo, el espacio y entre las instituciones, estas rigideces pueden llegar a comprometer parte importante del plan.

Las condiciones de calidad técnica, realismo político y flexibilidad, no son fáciles de superar ya que requieren de un sistema de planificación maduro, apoyado en un sistema de información adecuado, ambos dotados convenientemente de recursos humanos y materiales. Esta situación ideal

/solamente se

solamente se puede alcanzar en forma progresiva y su desarrollo está constantemente amenazado por sus propios fracasos o por las limitaciones impuestas por factores fuera de su control. El fortalecimiento del sistema de planificación y la consecuente "calidad" del plan, solamente pueden ser alcanzado si se mejoran simultáneamente los otros factores que afectan la implementación del plan.

b) Capacidad del aparato ejecutor del estado

La implementación de una política planificada, ya aprobada políticamente exige la existencia de un organismo ejecutor y de un plan suficientemente detallado para su realización.

En una economía de mercado, donde gran parte de las decisiones de la función productiva son tomadas por el sector privado, la acción estatal es fundamentalmente inductora de la actividad privada. Fuera de corregir las imperfecciones del mercado, el sector público trata de conseguir que su acción se vea amplificada o multiplicada por la respuesta del sector privado.

Este carácter inductor puede ser negativo o positivo, es así como los errores y deficiencias de un aparato público ineficiente se ven amplificados en igual forma como se verían multiplicadas sus acciones positivas.

Se trata por una parte de corregir las imperfecciones del mercado y por otra obtener un efecto multiplicador de la acción pública en las actividades privadas.

La alta sensibilidad del sector privado a la acción pública obliga a buscar su máxima eficiencia. Más aún en el caso de una economía regional cuando gran parte de los instrumentos de política que condicionan la actividad privada son de responsabilidad del poder central.

/Cuando se

Cuando se comienza a establecer la actividad de planificación, las nuevas formas de racionalidad que se tratan de establecer se encuentran con las rigideces tradicionales de toma de decisiones dentro del aparato público. Este comportamiento histórico no está de ninguna manera desprovisto de méritos, alcanzándose en muchos casos altos niveles de eficiencia a nivel de organismos o de unidades ejecutoras. Cuando se trata de imponer una racionalidad más amplia - propia de una perspectiva global - incorporando elementos que están normalmente fuera del alcance de estas unidades, se crean fuentes de tensión que deben ser resueltas para lograr el normal desarrollo del proceso planificado.

El aparato público por su parte no es un sistema monolítico que responda jerárquicamente a la cúspide donde se toman decisiones políticas, sino que responde más bien a un conjunto de centros que buscan un equilibrio negociado. Esto imprime agilidad y creatividad al sector público y consecuentemente al proceso de ejecución, pero puede también crear grandes rigideces que es necesario conocer y prevenir.

Dentro de las características más importantes que condicionan la capacidad del aparato público hay que destacar: a) la capacidad de liderazgo de los centros de decisión política; b) la capacidad técnica del conjunto; c) su dotación de recursos; d) su organización y los instrumentos que puede manejar el centro de decisión político para accionar el aparato público en la ejecución del plan.

El proceso de cambio de las modalidades históricas de toma de decisiones hacia las formas planificadas, requiere de gran capacidad de liderazgo para concertar acuerdos y negociar nuevas formas de equilibrio que permitan movilizar el potencial del aparato público para la ejecución del plan. El plan no puede constituirse en un rígido instrumento normativo que se imponga jerárquicamente sino que debe ser comprendido,

/asimilado y

asimilado y apoyado por las unidades ejecutoras, lo cual requiere de un gran esfuerzo de convencimiento y liderazgo.

El aparato público debe tener la capacidad técnica para completar el "proyecto definitivo" del plan de desarrollo, formulando adecuadamente programas y proyectos o contar con la capacidad técnica para contratar estos estudios. El sector público debe estar también preparado para realizar la etapa de ejecución ya sea con medios propios o contratados.

Normalmente la capacidad técnica del aparato público responde a las características del desarrollo histórico no planificado, presentando sectores con muy buen nivel, como son normalmente los sectores de infraestructura física y energía y mostrando muy bajo nivel en aquellos sectores generalmente más postergados en un desarrollo espontáneo. Cuando el proceso de planificación trata de corregir estos desequilibrios sectoriales, debe imponer necesariamente un mayor esfuerzo a los sectores técnicamente más débiles, especialmente en la formulación de programas y proyectos. Si esta situación no se prevee anticipadamente y no se adoptan medidas para incrementar su capacidad técnica, los nuevos recursos que se asignen no podrán ser invertidos en estos sectores, lo que no ocurrirá con los sectores tradicionalmente mejor capacitados. Esta situación refuerza los desequilibrios históricos que se trata de corregir en lugar de solucionarlos.

Este tipo de problemas no es muy evidente en una planificación muy conservadora, donde se recogen en el plan los desequilibrios sectoriales sin plantear su solución, no es este el caso de los programas de desarrollo orientados fundamentalmente a corregir los desequilibrios del crecimiento histórico. Es casi obvio reconocer la necesidad de adecuar estrictamente los recursos financieros para la operación del aparato público y ejecución del plan a las necesidades programadas.

/Sin embargo

Sin embargo es normal encontrar limitaciones y rigideces entre el plan y los procedimientos presupuestarios existentes. Esta situación se explica fácilmente si se tiene en cuenta la relativa antigüedad de los procedimientos presupuestarios frente a las técnicas de planificación.

Tradicionalmente, y casi universalmente, los presupuestos se preparan en una base anual, pero normalmente un plan requiere un compromiso de recursos para un período más largo. En una situación donde el presupuesto es una herramienta fundamental para la administración financiera, esto puede dar origen fácilmente a conflictos entre las políticas financieras y la de desarrollo propuesta en el plan. De aquí surge la imperiosa necesidad de una estrecha colaboración entre las autoridades de finanzas y las de planificación.

Aun cuando se cuente con capacidad de liderazgo, recursos financieros y técnicos es importante también contar con una organización adecuada del sector público para hacer frente a las necesidades de desagregación y de ejecución del plan. Esta organización debe permitir el adecuado flujo de información desde la cúspide a la base como también en sentido contrario y descansar en una estructura de toma de decisiones ordenada jerárquicamente que responda a la concepción de sistemas y subsistemas (programas, subprogramas y proyectos) en que se ha desagregado el plan.

La cúspide de este sistema necesita contar con mecanismos de acción, suficientemente efectivos y ágiles, para poder efectuar una gestión efectiva de la ejecución del plan frente a las alteraciones y comportamiento de los diferentes elementos del sistema. Estos mecanismos pueden ser legales, administrativos, financieros, de información, de coordinación, de asesoría, etc. y su existencia y características son la condición fundamental, para poder tener un control efectivo del proceso de ejecución del plan.

/c) Eventos no

c) Eventos no previsible y perturbaciones

Al planificar una determinada realidad socio-económica, al igual que un proyecto, se plantean objetivos futuros que se basan en el conocimiento actual de la realidad, de su comportamiento pasado y su posible evolución futura bajo ciertas condiciones y con un determinado nivel de incertidumbre. Aun cuando la "calidad" del plan sea óptima (calidad de la información y calidad del sistema de planificación), la evolución futura no es totalmente programable, siempre existirán eventos no previsible, como pueden ser las condiciones climáticas que podrían afectar las proyecciones agrícolas, los ajustes del mercado internacional, los eventos políticos, etc. que podrían comprometer seriamente los supuestos del plan. Esta situación refuerza la necesidad de contar con un sistema de planificación y ejecución flexible que pueda hacer frente exitosamente a las variaciones del medio.

Esta situación afecta en distinta medida los sectores económicos ya que no todas las actividades son igualmente planificables, lo cual requiere también diversos grados de flexibilidad.

d) Calidad y capacidad de respuesta del sector privado

Hay que insistir en que el objetivo perseguido por el gobierno a través de la política planificada es conseguir que los resultados finales del sistema nacional o regional alcancen determinadas características. En una economía de mercado, estos resultados dependen en gran medida de las decisiones tomadas por el sector privado.

El sistema de conducción utiliza mecanismos de acción directa e indirecta para orientar el comportamiento del sector privado. Sin embargo los mecanismos directos son muy limitados y generalmente orientados a un área también restringida de las actividades productivas. Es por lo tanto de importancia trascendental poder actuar sobre los mecanismos de política

/económica y

económica y funciones de apoyo, y hacerlo en forma muy cuidadosa dado el grado de sensibilidad que caracteriza los mecanismos de inducción.

Es por lo demás evidente que este grado de respuesta está condicionado por la calidad misma del sector empresarial, que se manifiesta en su nivel tecnológico, capacidad gerencial, sus organizaciones, etc.

4. Componentes del sistema ligados a la ejecución del plan

Es necesario insistir que los resultados del plan dependen del comportamiento integrado de todos los elementos del sistema económico y no solamente del sistema de planificación. La armonía entre el sistema de planificación y el resto del sistema exige la progresiva participación conciente de todos sus centros de decisiones.

El gráfico 3 muestra esquemáticamente los distintos elementos del sistema que están comprometidos directamente en la ejecución del plan.

Así se presentan los siguientes conjuntos;

- | | |
|--------------------------------------|---|
| a) Función de conducción del sistema | 1. Sistema de Planificación |
| | 2. Aparato público de ejecución del plan |
| b) Función de apoyo | 1. Actividades de apoyo en funcionamiento |
| | 2. Nuevas actividades de apoyo |
| c) Función de producción | 1. Actividades de producción en funcionamiento |
| | - privadas |
| | - públicas |
| | 2. Nuevas actividades de producción |
| | - privadas |
| | - públicas |
| | 3. Area condicionada por los instrumentos de política económica |
| | - federales |
| | - estadual |

/4. Actividades

- 4. Actividades de formulación, ejecución y puesta en marcha de los proyectos
- d) Recursos
 - 1. Mecanismo de asignación de recursos públicos
- e) Resultados totales del sistema estadual

En el gráfico 4 se muestra la conjugación de estos elementos para la ejecución del plan, señalándose los elementos restrictivos principales.

5. Sistema de acompañamiento como instrumento de implementación de un plan

El plan constituye la expresión formal (necesariamente discontinua) de una determinada opción de desarrollo, frente al conocimiento de la realidad en el momento de su formulación.

La misma evolución de esta realidad, sumada a las complejas relaciones de sus distintos componentes, hacen absolutamente necesario la continuidad de las funciones básicas de planificación: diagnóstico y formulación, pero esta vez apoyadas en el marco de referencia o modelo normativo del plan. Es así como es necesario conocer en forma continua el comportamiento de esta realidad y evaluarla con respecto al marco dado por el plan y formular luego las medidas de ajuste que sean necesarias para lograr su mejor implementación ante las nuevas condiciones socio-económicas existentes.

Este proceso de diagnóstico, evaluación y acción continua de ajuste constituye genéricamente la función de regulación o control del sistema.

/Gráfico 3

Gráfico 3 - ELEMENTOS LIGADOS A LA DILANTACION DEL PLAN

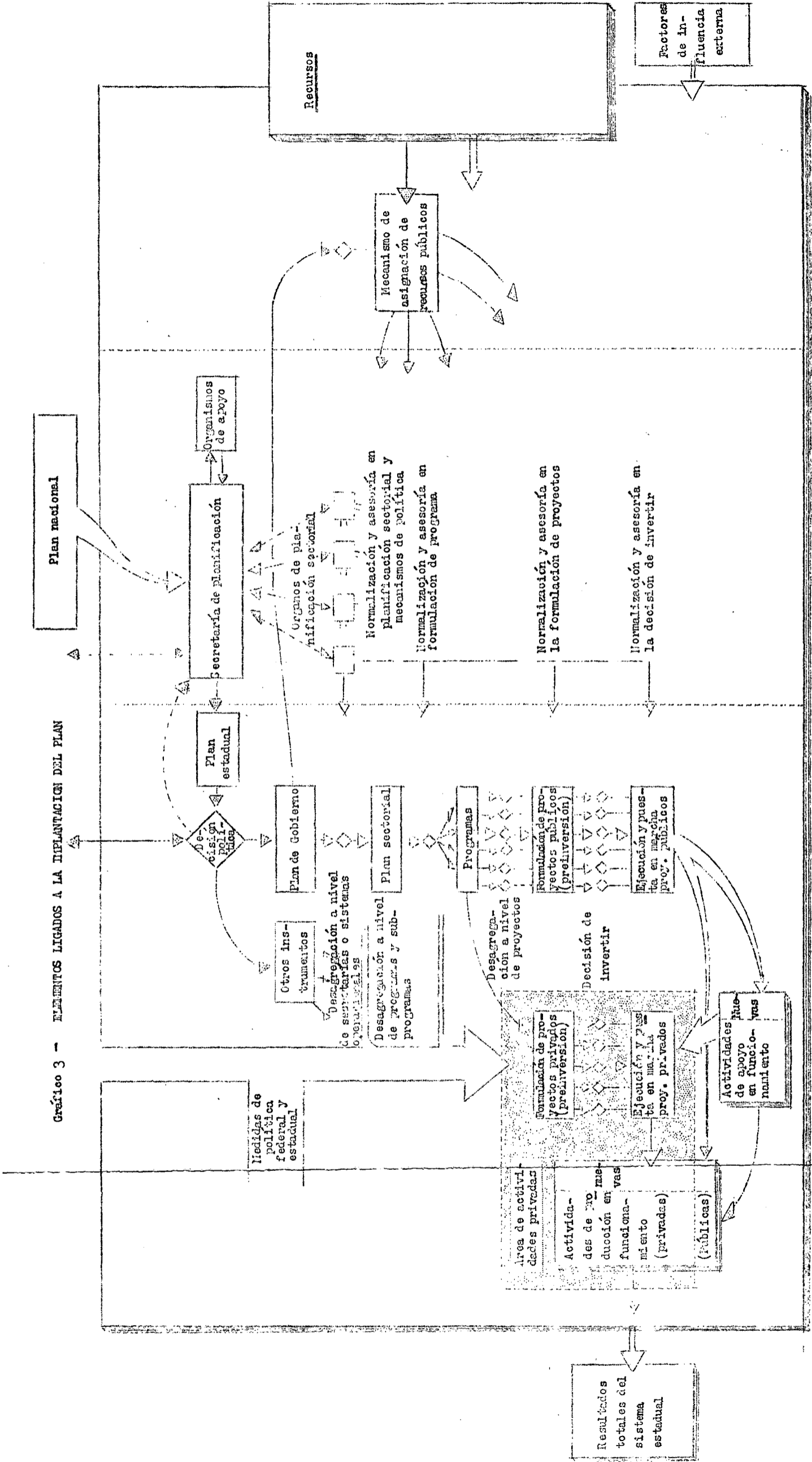
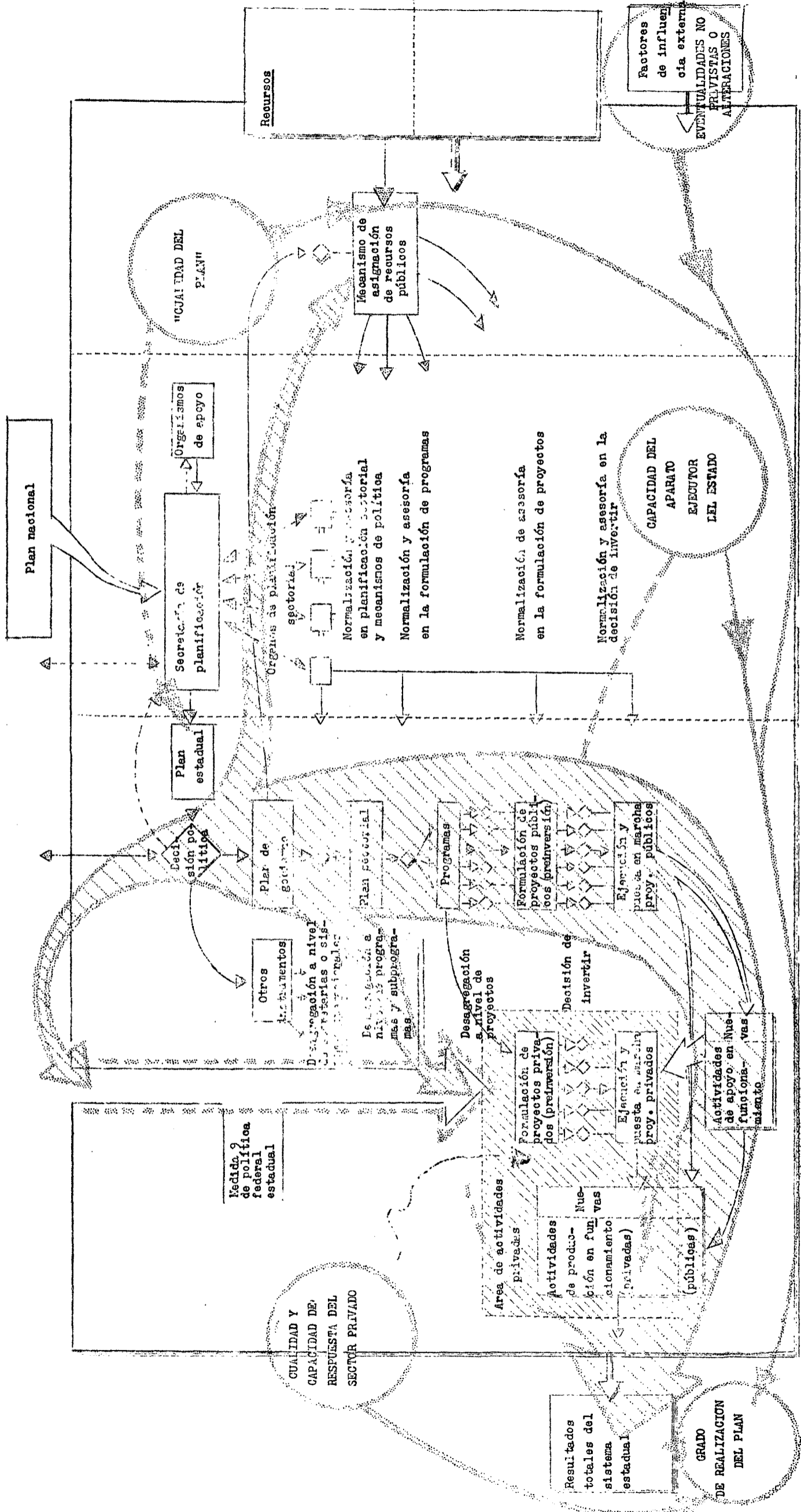


GRAFICO 4: FACTORES QUE AFECTAN EL GRADO DE REALIZACION DEL PLAN



6. Función de regulación y control

El control constituye una función inseparable de todo sistema. En su concepto más amplio su objetivo fundamental es regular su funcionamiento, conforme a un patrón de comportamiento predeterminado implícito o explícito.

El diseño de las medidas de política y de las acciones directas destinadas a orientar el comportamiento del sistema lleva muchas veces implícito el concepto de control. Es así como muchas acciones de conducción del sistema tienen el doble carácter de conductoras y de control, resultando en la práctica difícilmente separables. No obstante, es necesario revisar algunos aspectos básicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de las actividades de control y del sistema controlado.

El objetivo global del control en el proceso de planificación es comprobar la correcta aplicación de las medidas directas o indirectas diseñadas por el sistema de planificación, y comprobar que los resultados obtenidos por su aplicación correspondan a los objetivos, metas y normas previstas. Aparte del diseño mismo del sistema de control, la función de control en su fase de operación puede subdividirse en tres grupos de tareas complementarias:

- i) Controlar en forma continua la correcta aplicación de las medidas de dirección.
- ii) Evaluar periódica o continuamente los resultados globales obtenidos o de los indicadores utilizados para predecir estos resultados.
- iii) Diseñar medidas de corrección para reajustar las desviaciones que presenten los resultados obtenidos frente a los resultados previstos anteriormente establecidos o normalizados.

/a) Condiciones y

a) Condiciones y características básicas de un sistema de control

La mayor parte de los sistemas naturales y construidos están sujetos a variaciones no previsibles del medio y a un comportamiento también variable de sus componentes. Aun cuando el sistema o proceso opere conforme a normas perfectamente establecidas, sus resultados son solamente previsibles dentro de un margen bastante amplio de variación. Los resultados perseguidos solamente pueden ser conseguidos mediante un sistema continuo de control.

El origen de las perturbaciones que afectan el funcionamiento de un sistema, sean éstas exógenas o alteraciones en sus elementos componentes, y la naturaleza de las desviaciones producidas determinan los distintos tipos de control que es posible utilizar. Es así como pueden distinguirse tres formas básicas:

- i) aislación del sistema bajo control, haciéndolo independiente de las "perturbaciones" externas;
- ii) compensación de las desviaciones producidas por las "perturbaciones";
- iii) acción directa sobre las "perturbaciones".

El primer tipo de control es aplicable cuando las "perturbaciones" se originan fuera del sistema. Este tipo de control es común cuando las "perturbaciones" corresponden a variaciones imprevisibles de clima, calidad imprevisible de insumos, indefiniciones en procedimientos administrativos, dualidades en la dependencia jerárquica, efectos contaminantes del medio, plagas, etc. En este caso en lugar de diseñar un sistema que regule la situación causa-efecto, entre perturbaciones y desviaciones o efectos negativos, se opta por romper la cadena causa-efecto estableciendo una barrera, ya sea sanitaria, administrativa, física, etc., que aisle el sistema de las causas perturbadoras.

/El segundo

El segundo tipo de control, que consiste en la compensación de las desviaciones producidas por las "perturbaciones", es el tipo más difundido. Es aplicable prácticamente a todo tipo de situaciones, independientemente del origen de las perturbaciones, sean éstas exógenas o endógenas al sistema bajo control. Normalmente, en este tipo de control se conocen primeramente los efectos negativos o desviaciones de la norma establecida y luego se actúa a través de un mecanismo de corrección - para compensar esta desviación. Muchas veces, en este tipo de control, no existe un análisis de la causa de las perturbaciones, diseñándose una acción compensadora o correctora que simplemente actúa sobre el sistema para obtener un efecto compensador y no una corrección inmediata de la causa. Este tipo de sistema, a pesar de sus múltiples ventajas, tiene el inconveniente de ser "curativo", es decir que no impide las situaciones de desviación sino que las corrige una vez producidas, sin llegar a eliminar el origen de las perturbaciones.

El tercer tipo de control, tiene un carácter "preventivo". Para esto es necesario conocer previamente el origen de las posibles perturbaciones y saber también la relación o función entre dichas causas y sus efectos sobre los resultados del sistema. En esta forma es posible establecer una norma para el comportamiento de los posibles elementos perturbadores y frente a una posible desviación de esta norma, diseñar una acción correctora en forma anticipada para impedir que sus efectos se transmitan a los resultados finales del sistema.

Este tipo de control tiene la ventaja de realizar la acción correctora sin tener que esperar la manifestación final de los efectos negativos. Es posible actuar prematuramente, evitándose que las desviaciones lleguen a producirse.

/Por otra

Por otra parte todos los sistemas de control actúan en dos niveles, o con dos grados distintos de profundidad:

i) El primer nivel es aquel donde los mecanismos de control efectúan una acción de regulación sobre las variables que condicionan el funcionamiento del sistema (entradas, acción del medio, normas de funcionamiento). En este tipo de acción la estructura del sistema no es alterada, quedando por lo tanto la capacidad y holgura del subsistema de control limitadas por la capacidad máxima y mínima permitida por el diseño de la estructura del sistema controlado. Así, por ejemplo, si la norma está mal diseñada, o bien el sistema es insuficiente - especialmente en casos extremos - la acción de corrección solamente podrá llevar al sistema al límite de su capacidad, sin poder cumplir con la norma. De allí surge el segundo nivel de acción.

ii) Cuando la acción correctora se agota por la propia capacidad de respuesta del sistema, es necesario modificar el diseño mismo del sistema controlado y las normas de su funcionamiento.

Esta condición refuerza la necesidad de diseñar el subsistema de control como parte integrante del sistema que se desea controlar.

Aun cuando es posible establecer un sistema de control para un sistema ya diseñado o existente (como sucede normalmente con los sistemas naturales), su diseño está limitado estrictamente por la capacidad de respuesta de aquellos elementos existentes en el sistema sensibles a una acción externa.

Es un defecto bastante generalizado el establecer normas y mecanismos de control después de haberse terminado el diseño del sistema al cual se aplicará, incluso es común encontrar sistemas de control que no se ajusten en absoluto a la capacidad de respuesta del sistema bajo control.

/Normalmente los

Normalmente los sistemas existentes aceptan solamente un limitado conjunto de acciones externas de control. Los puntos o elementos sensibles a una intervención externa, como asimismo el grado de respuesta del proceso está determinado por su propia estructura y normas de funcionamiento preexistentes.

Se puede encontrar una situación extrema, donde el sistema existente es insensible a acciones externas, haciéndose prácticamente imposible establecer un sistema de control. No obstante, existe la tendencia generalizada de considerar el "sistema de control" como un sistema independiente, que puede ser agregado al sistema que se desea controlar para ejercer la función de conducción. Esta creencia se desprende del problema más o menos generalizado de "modernización" de sistemas existentes o reagrupación de subsistemas en sistemas mayores, cambios de las redes de decisión, etc., que implican cambios sustantivos de las funciones de control tradicionales. Estos cambios implican no sólo el diseño de un sistema de control condicionado a las estructuras existentes, sino también la modificación de estas mismas estructuras.

La mayoría de las veces esta condición implica incorporar modificaciones o características específicas en el diseño del sistema. En esta forma la "función" de control del sistema está determinada por las características de diseño de estructura y funcionamiento del sistema bajo control.

b) Mecanismos de control

Los mecanismos necesarios para el control de la ejecución de un plan son en general de la misma naturaleza que los mecanismos utilizados corrientemente por el sector público para la conducción del sistema. Para determinar cuáles mecanismos son adecuados para regulación y control es conveniente examinar los siguientes factores:

/- el distinto

- el distinto comportamiento y, por lo tanto, diferente respuesta de los diversos tipos de agentes que toman decisiones en el sistema agropecuario, sean públicos, privados o mixtos, frente a los posibles mecanismos de control;
- la posibilidad que tienen algunos mecanismos de ser alterados o ajustados en forma continua. Así, por ejemplo, hay instrumentos de difícil regulación y variación, como es el caso de los instrumentos legales, y otros que pueden ser fácilmente regulados, como sería el caso de la información y otros de una rigidez intermedia, como sería el caso de los recursos financieros;
- un elemento muy importante que hay que tener en cuenta en el diseño del sistema de control es el tiempo transcurrido entre el conocimiento del desajuste en los resultados y la respuesta a la acción correctora. Si se establece un ciclo demasiado largo, el sistema de control puede resultar totalmente inoperante. Esta condición es particularmente importante en la fase de formulación de proyectos.

Si los resultados de la formulación se midieran solamente al final del anteproyecto definitivo ^{1/}, o más aún al término de la ejecución, las acciones correctoras sobre un determinado proyecto serían inaplicables o demasiado costosas ^{2/}.

^{1/} Momento en que se tomaría la decisión de invertir. Véase ILPES, Cuaderno N° 12, Notas sobre formulación de proyectos, Benito Roitman y Hernán Calderón.

^{2/} De aquí se reafirma la conveniencia de formular los proyectos por etapas, ya que permite tener una visión de la realización parcial del proyecto al término de cada etapa e incluso en algunos hitos intermedios.

II. IMPLEMENTACION

II. IMPLEMENTACION PROGRESIVA DEL SISTEMA DE ACOMPANAMIENTO DE UN PLAN

No es posible ni operativo tener un sistema de control único de toda la ejecución de la política planificada de desarrollo, debido a la complejidad misma del proceso, los asuntos de distinta naturaleza de los que se ocupa, su dimensión espacial, los diferentes subsistemas de que se ocupa, las restricciones impuestas por la organización administrativa, el flujo de información, la distinta naturaleza de los agentes que toman decisiones, etc. Es posible establecer áreas de control para distintas funciones o elementos del proceso de implementación del plan. Es así como el sistema de control podría desagregarse según las siguientes dimensiones:

i) Según los diferentes niveles de decisión del aparato público:

- Nivel de secretaría
- nivel de subsecretaría
- nivel de jefes de departamentos
- nivel de organismos descentralizados
- etc.

ii) Según subsistemas:

- Programas globales
- programas sectoriales
- proyectos
- actividades

iii) Según la naturaleza de los programas y proyectos:

- Programas y proyectos de apoyo
- programas y proyectos de producción

iv) Según el sistema de propiedad:

- Empresas públicas

/- empresas privadas

- empresas privadas
- empresas mixtas
- v) Según su distribución espacial:
 - Programas y proyectos por regiones
- vi) Según prioridades del plan:
 - Según prioridades temporales
 - según prioridades políticas
 - según prioridades estructurales
- vii) Según etapas de formulación, ejecución y funcionamiento:
 - Preinversión
 - proyectos y programas definitivos
 - ejecución
 - funcionamiento
 - etcétera

Cualquier solución que se adopte reúne alguna o varias de las características anteriores.

El hecho de poder fraccionar el sistema de control hace posible su implementación progresiva. Es así como se pueden concebir las siguientes etapas principales:

- i) Análisis del sistema que se desea controlar:
 - Análisis del sistema de decisiones
 - análisis de las normas para toma de decisiones
 - análisis de los instrumentos de acción
 - análisis del sistema de información
 - análisis de los sistemas de control existentes
- ii) Racionalización de los sistemas existentes para las necesidades de ejecución del plan:
 - Racionalización del sistema de decisiones
 - racionalización del sistema de información

/- Racionalización de

- Racionalización de los sistemas de control existentes.
- iii) Diseño del sistema de control óptimo:
 - Adopción de subsistemas o áreas de control
 - aprovechamiento de los sistemas de control parciales existentes
 - diseño de cambios necesarios en el sistema controlado
 - diseño de los diferentes pasos para la implementación progresiva del sistema adoptado.
- iv) Implementación del sistema de control:
 - Evaluación de las distintas alternativas de control y asignación de recursos para su implementación
 - estudios de detalle para el sistema de control
 - implementación progresiva.

Si se toma como base el modelo interpretativo ^{1/}, donde se muestran los elementos principales comprometidos con la realización del plan, se puede adoptar la siguiente subdivisión para el control (véase gráfico 5).

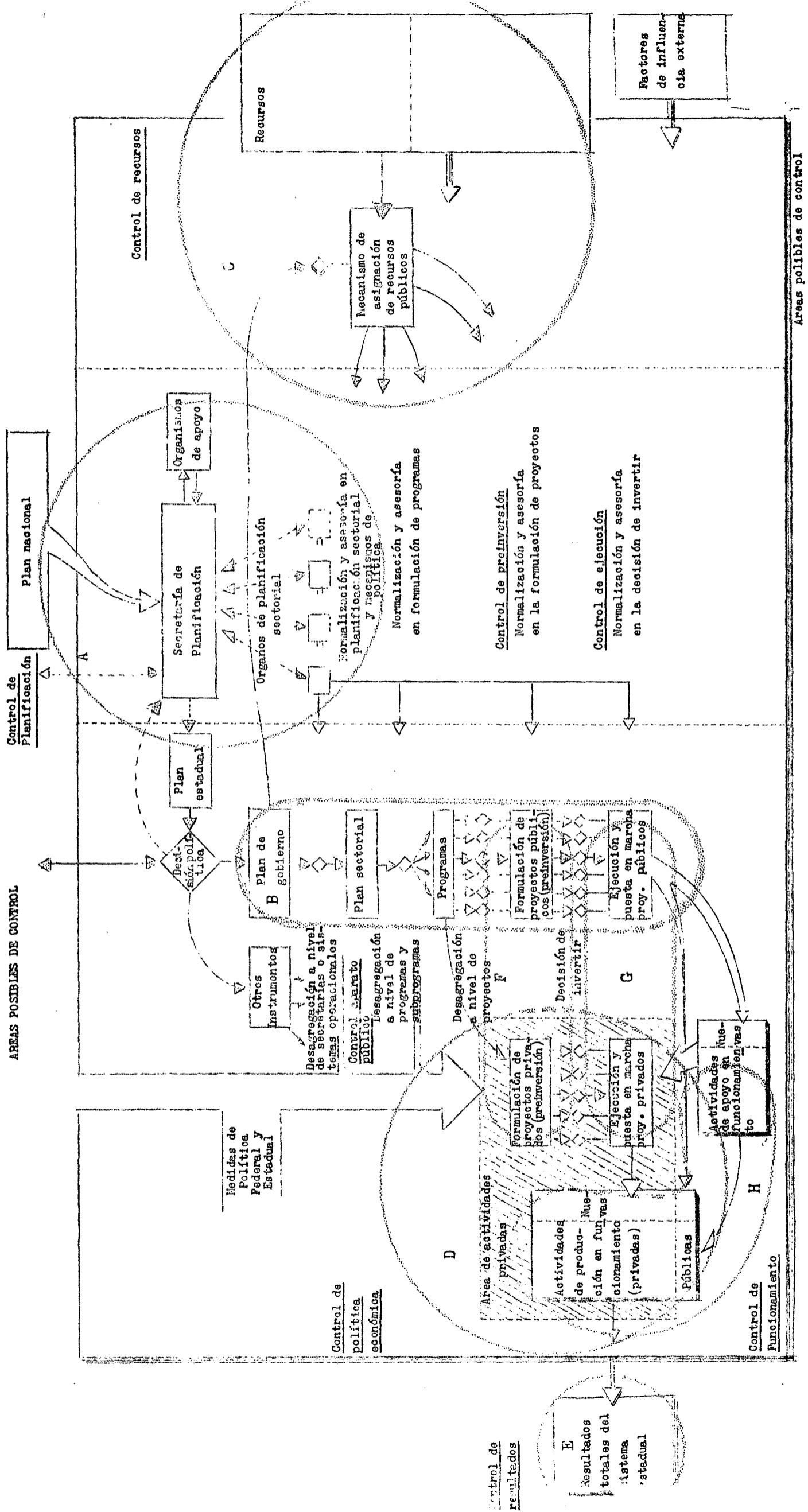
i) Control del sistema de planificación, cuyo objetivo principal es regular el funcionamiento del proceso de planificación para asegurar la "calidad" del plan antes mencionado.

ii) Control del aparato público, cuyo objetivo es poder desagregar el plan global y además todos sus elementos para su implementación. Aquí se pueden diferenciar algunos niveles internos de control tales como:

- Incorporación del plan global a los planes o programas de trabajo sectoriales;
- Desagregación sectorial del plan, que asegure la ejecución de los objetivos del plan global;
- Control de la formulación de programas;

^{1/} Ver gráfico 3.

Gráfico 5



- Control de la formulación de proyectos, hasta la toma de decisión de invertir;
- Control de la toma de decisión de invertir;
- Control de la ejecución de proyectos.

iii) Control de los recursos, cuyo objeto es poder asegurar la adecuada movilización y asignación de recursos necesarios para la implementación del plan. En este caso cabe destacar el control de los recursos financieros del estado a través del instrumento presupuestario.

iv) Control de los mecanismos de política económica, cuyo objetivo es poder regular las condiciones que determinan el comportamiento del sector privado, manejando los instrumentos de política económica de responsabilidad estadual o influyendo en los centros de decisión federal para el perfeccionamiento de los instrumentos federales.

v) Control de los resultados finales del sistema, este es el objetivo final de la política planificada de desarrollo y su necesidad de control resulta obvia.

vi) Control de preinversión, el objetivo de esta etapa de control es poder asegurar, tanto en el sector público como en el privado, que el proceso de inversión necesario para la ejecución del plan cuente con los proyectos en cantidad suficiente, de calidad adecuada, con una distribución sectorial apropiada y en la oportunidad compatible con las metas propuestas.

Esta última área de control es de fundamental importancia para prevenir desajustes o desequilibrios graves en el proceso de inversión futuro. Es precisamente en la etapa de preinversión cuando el proceso de inversión es más flexible, cuando puede ser corregido, frenando algunos proyectos, acelerando otros, incorporando nuevos, etc. cuando los proyectos han entrado en su etapa de ejecución, este tipo de ajuste es impracticable.

/vii) Control de

vii) Control de la ejecución, cuyo objeto es poder controlar el calendario físico y financiero de los proyectos, conforme a la programación establecida en el plan.

viii) Control del funcionamiento, cuyo objeto es regular el comportamiento de las actividades productivas y de apoyo que ya se encuentran en funcionamiento.

De la enumeración anterior resulta evidente que algunos mecanismos normalmente utilizados por el sistema de planificación, como diagnósticos y planes cumplen en cierta medida alguna de estas áreas, especialmente en la planificación del corto plazo.

Esta subdivisión puede ser utilizada para poder determinar la mejor manera de implementar en forma progresiva un sistema de control integral. Para diseñar esta implementación hay que tener en cuenta a nivel de cada área las siguientes condiciones:

i) Un sistema de control cuenta con tres elementos básicos:

- Sistema de información;
- Centro de decisión, que requiere de una "norma" o comparador para evaluar;
- Un mecanismo de acción sobre el sistema controlado.

ii) El sistema bajo control debe a su vez tener características tales que le permita reaccionar frente a la acción de los mecanismos del sistema de control.

Cualquiera de las condiciones anteriores, separadamente, constituye un límite absoluto para establecer un sistema de control, así por ejemplo la imposibilidad de montar un sistema de información (de las características necesarias) invalida la existencia de las otras condiciones, lo mismo sucede con los mecanismos y las características del proceso que se desea controlar.

/iii) Que todo

iii) Que todo el conjunto de subsistemas de control debe estar orientado en última instancia hacia el mejor control de los resultados totales del sistema.

La mayor facilidad para el establecimiento de un sistema de control en un área determinada dependerá de la existencia previa de alguno de los elementos mencionados anteriormente, tales como información y mecanismos, o de la posibilidad de desarrollarlos en corto tiempo.

Es así como normalmente alguna de estas áreas presentan menores dificultades para el establecimiento de sistemas de control, éstas serían las siguientes:

- Area B, de control del aparato público;
- Area C, de control sobre los recursos (presupuesto público)
- Area G, de control sobre la ejecución.

/III. CARACTERISTICAS

III. CARACTERISTICAS DEL PROBLEMA EN EL CASO DE MINAS GERAIS

En el caso de Minas Gerais se plantea la necesidad de establecer un sistema de acompañamiento (control) para la ejecución del II Plan 1976-1979, que ya ha sido formulado y aprobado políticamente, convirtiéndose en Ley Nº 6693.

Los elementos que configuran el problema son los siguientes:

a) Planificación

Se cuenta con un plan cuya desagregación llega al nivel de enunciado de programas, que sirve de marco de referencia para la desagregación sectorial. Sin embargo, el plan para ser ejecutado debe llegar al nivel de programas y proyectos y definición de políticas y mecanismos específicos.

Este plan ha sido formulado partiendo de las indicaciones del II Plan Nacional y considerando los programas y proyectos que se venían realizando, en parte orientados por el I Plan Estadual, en los distintos sectores de la economía. La amplia participación sectorial durante la formulación, como asimismo la incorporación al plan de programas y proyectos, en avanzado estado de formulación e incluso de ejecución, hacen previsible una desagregación sectorial sin grandes dificultades (véase gráfico 2).

En el caso de Minas Gerais, el sistema de planificación está concebido como un núcleo central y unidades sectoriales (APC). Son estas últimas unidades las que deben asesorar a los sectores en la desagregación del plan.

Es justamente en este nivel donde se presentan algunos problemas que pueden afectar la ejecución actual y futura del plan. Para continuar perfeccionando el sistema de planificación convendría analizar más a fondo los siguientes aspectos:

/i) Grado de

- i) Grado de integración de todo el sistema de planificación, con el objeto de perfeccionar el grado de coordinación y complementariedad entre todos sus componentes. Esto exigirá el análisis de funcionamiento de las distintas APC, y de los mecanismos de coordinación, estudiándose la posibilidad de reforzar algunos sectores más débiles.
 - ii) Examinar las normas para el diseño de los programas y proyectos, para normalizar y reforzar las tareas de preinversión.
 - iii) Examinar las normas para la aprobación de proyectos (decisión de invertir), criterios de evaluación.
 - iv) Sistema de información para el control. Vinculación con los sistemas existentes.
 - v) Posibilidades de establecer un sistema de normalización y control de las actividades de preinversión.
- b) Aparato ejecutor del estado

El estado cuenta con un sector público desarrollado, adecuado en principio a las necesidades de ejecución del plan. Surgen en él algunas aparentes debilidades que convendría examinar con detención para corregirlas. Los aspectos que convendría examinar serían los siguientes:

- i) Capacidad de los distintos sectores para la formulación de programas y proyectos;
- ii) Capacidad de ejecución existente en los distintos sectores;
- iii) Sería también conveniente analizar sectorialmente cual es la cadena de decisiones formal y práctica que condiciona la ejecución del plan.

El poder ejecutivo cuenta con instrumentos de diverso grado de efectividad para poner en operación la maquinaria pública en la ejecución de la parte del plan de responsabilidad estatal.

/Se ha

Se ha realizado un examen muy preliminar de estos instrumentos, que se presentará a continuación y que convendría profundizar estudiando la capacidad de acción de cada uno de ellos en los distintos sectores.

Estos mecanismos son de vital importancia para la implantación de un efectivo sistema de acompañamiento de la ejecución del plan. Si solamente se adecuaran los mecanismos de captación de información (como serían los informes, fichas de acompañamiento, inventario de proyectos, gráficos de avance, informes verbales, etc.), sin tener el correspondiente mecanismo que permita ejecutar la acción correctora, solamente se estará acumulando información, cara e inservible y no se realizará la verdadera función de gestión a la cual está destinada.

Dentro de estos mecanismos, el de presupuesto y el de información, son de utilización inmediata y debe perfeccionarse aún más su coordinación con planificación.

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

I. LEGALES

1. Decreto Ley N° 200 de 1967
- | | |
|--|---|
| Recomienda la racionalización de la administración pública, destaca la acción planificadora y establece los instrumentos para su coordinación. | Establece las ideas básicas para la racionalización de la administración pública, en el contexto de la cual se ha incluido a la |
|--|---|

planificación. Para esto se define ya la necesidad de un órgano central que se preocupe de la coordinación de la acción planificadora, de donde sale la idea de "SEPLAN". A la SEPLAN le da la posición de órgano central de la planificación y le confiere los derechos para el pleno ejercicio de esta función.

Define el "modus operandi" de la oficina central de planificación en el sistema. Reforma la estructura del sistema de planificación,

| 36 |

/sin definir

Nota: Este análisis de los instrumentos ha sido preparado por el equipo técnico de la Secretaría de Planificación de Minas Gerais (pp. 36 a 45 inclusive).

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

sin definir claramente la situación, pero coloca dos instrumentos de gran eficacia al alcance de SEPLAN; el presupuesto y la reforma administrativa.

2. Ley Estatal N° 5 792 de 1971 - Dispone sobre el sistema estadual de planificación.
- . Decreto 14.323/72 - Reglamento al ex-CED.
 - . Decreto 17.112 - Agrega la "Reforma Administrativa" y el presupuesto a SEPLAN.
 - y 17.113 de 1975 - Aprueba el II PMDES.

Es débil en el sentido de ejercer coerción para la implantación de las metas, pues no prevee, explícitamente, sanciones por el incumplimiento.

II. FINANCIEROS

1. Presupuesto Estadual - Ligado a normas federales en cuanto a la forma contable de elaboración, y/o negociación con los diversos,

/- Débil integración

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

- Débil integración entre la elaboración del presupuesto y el equipo de planificación, sectores, para la elaboración e implementación de programas y proyectos.
- La determinación de las asignaciones por sector obedece a los siguientes criterios: en la primera etapa se basa en la proyección de la estructura de gastos del ejercicio anterior, en la segunda etapa se consideran modificaciones en los gastos por los cambios de actividades del sector, sin un criterio explícito, en la tercera etapa se prevee la determinación de asignaciones de inversión a partir de la presentación de proyectos que deberían ser elaborados respetando el marco dado por el II PMDES.

I N S T R U M E N T O C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

2. Presupuesto federal - La asignación de recursos es definida de forma centralizada, independiente de influencia directa del Gobierno del Estado. - La eficacia depende de la capacidad de los órganos estatales en la elaboración de programas y/o proyectos.
3. Fondos especiales (federales) - Constituidos para atender metas nacionales globales que se materializan en programas regionales y/o sectoriales, en los cuales cabe la posibilidad de participación de los órganos estatales. - La posibilidad de realizar planes regionales, programas sectoriales y/o proyectos de órganos estatales a través de su participación en programas nacionales, para tener acceso a los fondos especiales.

III. INFORMACION

1. Sistema Estadístico del Estado - Gran parte de las informaciones estadísticas están centralizadas en el IEE. Parte de la información está también vinculada a las campañas nacionales y a los levantamientos de la FIBGE. - Existe una gran limitación ya que los levantamientos económicos hechos por la FIBGE no pasan por el IEE.

Existen

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

- Existen levantamientos propios que atienden áreas específicas.
- La FIBGE tiene limitada la participación y acceso a los antecedentes originales de las fuentes de información.
- El Centro de Documentación y Publicación de la SEPLAN es previsto en el Decreto 14.323, y sería el órgano líder del Sistema Estadual de Información.
- Potencialmente es un instrumento básico para la acción del sector público. Para tornarse efectivo hay necesidad de:
 - a) mayor sistematización de los diversos órganos que recogen información;
 - b) mayor coordinación con la FIBGE, para tener acceso a sus informaciones;
 - c) mayor coordinación con los equipos de planificación, para adecuar los levantamientos a las necesidades de la planificación.

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

2. Canales de información para la toma de decisiones
- Están institucionalizados a nivel formal, canales de comunicación entre la planificación y los órganos de ejecución sectorial, tanto para las tareas de planificación, como para el acompañamiento de planes y programas.
 - El grado de eficacia ha sido bajo, puesto que la institucionalización a nivel de los instrumentos legales no ha sido accionada. En el pasado esta eficacia llegó a niveles satisfactorios: es posible su perfeccionamiento (véase ítem IV).

IV. COORDINACION

1. Instrumentos formales
- A nivel del sistema amplio de planificación, el modelo está definido a través de la Ley 5.792, donde la función de coordinación es explícitamente atribuida a la SEPLAN.
 - La puesta en marcha de órganos colegiados superiores (COTEDE y CDES) constituye una forma eficaz para la coordinación de las decisiones técnicas y políticas.
 - A nivel de la SEPLAN, su estructura interna se encuentra en proceso de definición.
 - La indefinición de la estructura de la SEPLAN, a nivel formal, se ha constituido en un obstáculo para la coordinación de las acciones de planificación.

/2. Instrumentos

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

2. Instrumentos concretos
- A nivel de sistema amplio de planificación se observa: a) el debilitamiento de algunas APC's desde el punto de vista de sus atribuciones originales y desde el punto de vista técnico (falta de personal y otros recursos); b) una desarticulación de las acciones como consecuencia del gran poder de acción de órganos de la administración indirecta, que actúan más allá de los límites de las Secretarías de Estado.
 - La carencia de recursos humanos en algunas APC's, dificultan la interacción con la SEPLAN e impide el ejercicio de la coordinación.
 - Diversos órganos integrantes de los sistemas operacionales, pertenecen a la administración indirecta (autarquías, empresas de economía mixtas, etc.) y poseen mejores recursos técnicos de los que tienen las APC's.

V. ADMINISTRATIVOS

1. Nombramientos
- El Secretario de Planificación indica nombres para proveer los cargos de dirección de las entidades vinculadas.

/- También puede

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

- También puede influir en la elección de jefes de AFC's. - De hecho ésto no ha ocurrido pero es un punto importante para posibilitar la coordinación del sistema de planificación.

2. Modernización administrativa - Es de competencia del Secretario de Planificación el aprobar los proyectos de reforma administrativa originados en PRODEMG y remitidos al Gobernador del Estado.

- Hace posible compatibilizar los proyectos, desde un punto de vista institucional (administrativo, técnico, político), teniendo en cuenta la acción de la planificación.

VI. ASESORAMIENTO DIRECTO

1. Formal - Está institucionalizado por Ley 5.792, a través de las Unidades Integradas de Planificación Sectorial (UIPS). - Sería una forma eficaz para la elaboración de programas y proyectos sectoriales, como continuidad a la planificación. Tales programas podrían servir como apoyo técnico a la elaboración y

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

No ha sido ejercida dentro del espíritu de las UIPS, ejecución presupuestaria, asimismo como un instrumento eficiente de negociación con el área federal, para captación de recursos.

- 2. Informal
 - Tradicionalmente no ha sido ejercida en forma continua, apenas eventualmente.

VII. POLITICAS

- 1. Formales
 - Gobernador ejerce la presidencia del CDES. - Estos son instrumentos que pueden tener gran eficacia, puesto que están estructurados a partir de la cumbre de la pirámide de poder del Estado.
 - Funciones ejercidas por el Secretario Adjunto de Planificación:
 - Secretaría General del CDES
 - Presidencia del COTEDE (colegiado formado por los Secretarios Adjuntos).
 - Supervisión de entidades vinculadas a la SEPLAN (Fundación Joao Pinheiro, PRODEMG, CODEVALE, BDMG, PLAMBEL, CETEC).
 - Las razones porque no han sido accionadas son difíciles de ser identificadas. Al parecer está implícita en la debilitación de la capacidad de coordinación efectiva de la SEPLAN.

/- Presidencia de

I N S T R U M E N T O S C A R A C T E R I S T I C A S E F I C A C I A

- Presidencia de la Junta de Programación Presupuestaria.
- 2. Informales
 - Prestigio político del Gobernador para movilizar factores económicos y/o sociales con vistas a las metas del Plan.
 - Lo mismo para los Secretarios de Estado.

/c) Area de

c) Area de actividades privadas

La actividad privada es responsable de gran parte del éxito en la ejecución del plan, ya que participa en forma importante en los resultados finales del sistema estadual.

El estado tiene una capacidad limitada de acción sobre el sistema de decisiones privadas. Su acción es fundamentalmente indirecta a través de medidas de política económica y en forma de actividades y programas de apoyo. La mayor o menor respuesta del sector privado a las orientaciones del plan dependerán del delicado perfeccionamiento de estas medidas. La política económica debe en primer lugar responder a objetivos de carácter nacional y sólo en segundo lugar a los objetivos estaduais. Es así como gran parte de las medidas de política económica son de responsabilidad federal, dejando al estado un margen reducido de operación.

Sería entonces necesario hacer un análisis de los instrumentos de política económica y de los programas de apoyo que afectan el comportamiento del sector privado, examinando tanto los de responsabilidad federal como aquéllos de acción estadual.

d) Experiencia existente en sistemas de acompañamiento

La idea de establecer sistemas de control o acompañamiento para la planificación y la experiencia práctica de su aplicación no es nueva dentro del país y del estado. Es importante entonces examinar las experiencias federales, estaduais y sectoriales en materia de acompañamiento. Así por ejemplo cabe mencionar las siguientes experiencias:

- Es muy importante la experiencia en el propio estado con el sistema de control de ejecución de planes en el Gabinete de Planificación y Control - GPC, experiencia que debería ser reexaminada y evaluada

/para su

para su aprovechamiento dentro de las nuevas condiciones que determinan ahora la ejecución del II Plan ^{1/}.

- Es también muy importante el sistema de acompañamiento propuesto por el gobierno federal, Secretaría de Planificación, IPLAN/INOR.
- El sistema de control presupuestario.
- Los sistemas de control que se están desarrollando a nivel sectorial.
- El sistema de control de la SUDENE.
- El sistema de acompañamiento del I Plan - Río, de la Secretaría de Planificación y Coordinación General del Gobierno del Estado - Río de Janeiro.
- Etcétera

Si se planteara un nuevo sistema de acompañamiento para el II PMDES sin tener en consideración estas experiencias se estaría duplicando esfuerzos, desaprovechando este valioso conocimiento y creando nuevos problemas relativos a la coordinación federal-estadual-sectorial.

Más aún un estudio de este tipo no solamente beneficiaría la formulación del sistema de acompañamiento del II PMDES, sino que también podría beneficiar a los sistemas actualmente existentes o en vías de implantación.

Es importante considerar que la multiplicidad de sistemas de control, sin una adecuada coordinación en su fase de información puede crear gran confusión en la recolección de datos, pudiendo incluso crearse resistencias o rigideces que harían inoperante la función de gestión.

^{1/} Ver Conselho Estadual do Desenvolvimento (GPC): Coordenação de Controle da execução dos planos (1972).

IV. PROPUESTA DE UN SISTEMA DE ACOMPAÑAMIENTO DEL II PMDES

Es necesario enfatizar que el diseño de un sistema de control o acompañamiento es en sí un proyecto, que tienen objetivos definidos, que requerirá de un determinado proceso de análisis y de diseño y ocupará recursos escasos. Es por lo tanto, necesario enfrentar su formulación con el mismo rigor necesario para un proyecto y no adelantar una proposición precipitada basada en antecedentes escasos.

En este documento se ha intentado examinar los principales elementos que configuran la "situación-problema" en la cual se presenta la necesidad de control. El diseño definitivo requiere de un trabajo de equipo de varios meses de duración, ya que se tendrán que completar muchos de los estudios señalados anteriormente antes de poder examinar cuáles son las alternativas más favorables para resolver el problema de ejecución del II PMDES.

Sin embargo, no es necesario esperar hasta contar con el diseño óptimo para comenzar su implementación. Hay que tomar en cuenta que algunas áreas de control deberán formar parte de cualquier sistema de acompañamiento que se proponga. Su implantación - aparentemente prematura - permitirá ir perfeccionándolo en forma progresiva y agregar posteriormente nuevas áreas de control.

Las etapas que se señalan a continuación son sólo un marco de referencia y en ningún caso corresponden al proyecto del sistema de acompañamiento, trabajo que solamente podrá ser realizado en varios meses contando con los recursos adecuados.

a) Primera etapa

En una primera etapa habría que considerar aquellas áreas donde la información se puede obtener más fácilmente considerando también que puedan dar origen a una acción correctora a través de mecanismos existentes.

/A manera

A manera de ejemplo, se pueden señalar los primeros pasos que se podrían tomar con las diferentes áreas de control examinadas anteriormente:

i) Control de la máquina pública. Aquí se puede realizar un control a tres niveles:

- a nivel de la desagregación sectorial de la formulación del plan global, fundamentalmente a través de reuniones de coordinación utilizando las APC, sustentando y reforzando las áreas no atendidas por APCs;
- a nivel de ejecución de proyectos públicos, ya que para su implantación éstas deberían tener cronogramas de realización previamente establecidas;
- el control de la formulación de programas y proyectos tendría que comenzarse en esta etapa.

ii) Control de los recursos. En una primera etapa habrá que continuar perfeccionando la complementación de la programación presupuestaria con las necesidades de ejecución del plan.

b) Segunda etapa

En una segunda etapa, fuera de perfeccionar las tareas de las etapas anteriores habría que considerar las siguientes áreas:

i) Control de preinversión. El control, iniciado en la etapa anterior, para cubrir la formulación de programas y proyectos públicos debería ampliarse para considerar toda el área de preinversión, lo que aseguraría la adecuada evolución del proceso de inversión.

ii) Control del sistema de planificación. En esta segunda etapa, ya se habrá comenzado a realizar la planificación operativa anual junto con las actividades de control ya establecidas, al mismo tiempo se habría perfeccionado el sistema de información y la coordinación con el presupuesto. Todo esto hace necesario reforzar la propia gestión del sistema de planificación.

/c) Tercera etapa

c) Tercera etapa

En esta etapa se debería establecer un control de la política económica y del funcionamiento de las actividades productivas.

ANEXO I

SISTEMA DE INFORMACION

La función de control está basada en un determinado flujo de información. Esta información tiene características definidas tanto por las condiciones del origen como por el tipo de evaluación y los mecanismos de acción del sistema de control.

Si se tratara de sistemas de control para actividades heterogéneas y no relacionadas, cada unidad de control debería establecer su propio sistema que lo alimentara de información. Sin embargo, los sistemas de control para la ejecución del plan precisan de información de determinados puntos o elementos de un sistema socio-económico coherente, cuyo funcionamiento exige ciclos de información con cierto grado de integración.

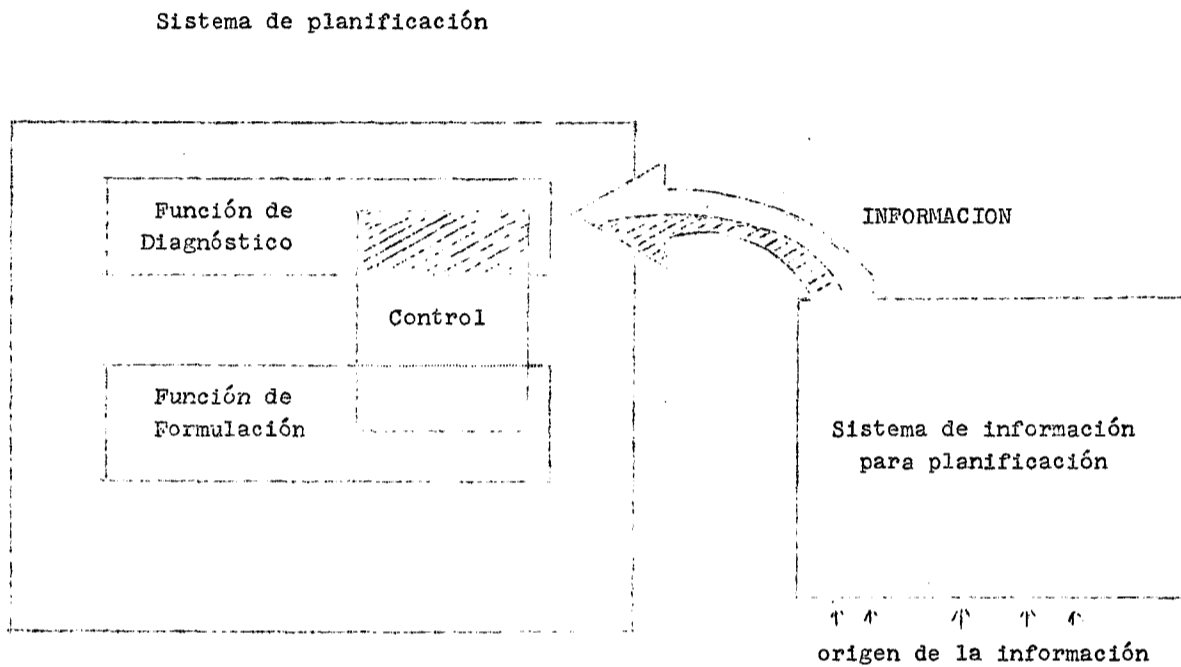
Las distintas funciones básicas de la gestión: diagnóstico, formulación y regulación utilizan información de las mismas fuentes, con características específicas determinadas por el tipo de acción. Es por lo tanto imprescindible analizar el problema de la información como un todo para poder determinar la forma más racional de obtenerla, transmitirla y ponerla a disposición de los distintos centros de decisión, debiendo examinarse dentro de la función de conducción del sistema estadual cuál es la demanda de información para montar un sistema de informática que la satisfaga eficientemente (véase gráfico 1).

Se puede encontrar un primer gran consumidor de información en el sistema de planificación. La satisfacción de demanda debería dar origen a un sistema integrado, reuniendo en él los actuales mecanismos de información existentes, reduciendo sus duplicaciones, suplementando sus deficiencias y mejorando su eficiencia global.

/Gráfico 1.

Tareas Necesarias

Funciones básicas	Objetivo	Tareas relativas a la información				Tareas relativas al diseño de <i>sp</i>
		Recolección	Ordenación	Evaluación		
DIAGNOSTICO	Conocer la estructura y funcionamiento del proceso de inversión.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
	Evaluar su comportamiento actual y futuro frente a los requisitos de la política planificada de desarrollo.			<input type="checkbox"/>		
	Determinar las posibles causas de los desajustes observados y previsibles.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
FORMULACION	Diseñar una acción que permita solucionar los desajustes y debilidades observadas.				<input type="checkbox"/>	
	Controlar en forma continua la aplicación de las medidas correctoras anteriormente diseñadas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
REGULACION Y CORRECCION	Hacer un balance período de los resultados globales obtenidos en la orientación y dirección del proceso de inversión.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	Diseñar medidas de reajuste o conexión a la acción utilizada para orientar el proceso de inversión.				<input type="checkbox"/>	



El sistema de información para el control pasaría entonces a ser un subsistema del sistema para planificación. Es posible que en un sistema de planificación desarrollado, gran parte de la información para la formulación de sus distintos mecanismos como planes anuales, programas, etc., sea la misma necesaria para algunas etapas del control.

Aun cuando estas informaciones no fueran exactamente las mismas, se puede diseñar el proceso de captación, (formularios, entrevistas, informes, etc.) para recoger en una sola acción varias informaciones de la misma fuente.

Cuando las características fueran las mismas pero las fuentes diferentes, también se podría integrar el proceso.

/Otro común

Otro común denominador muy importante es el calendario o periodicidad de la información, que permite también aumentar la integración del proceso.

a) Características generales de la información

La información aquí considerada debe poseer las siguientes características:

- i) ser un insumo para un proceso de toma de decisiones, ya sea inmediato o futuro;
- ii) incluir explícitamente el grado de aproximación o margen de error con que se mide el fenómeno real que se interpreta;
- iii) incluir explícitamente una apreciación de las "perturbaciones o contaminaciones" que la afecten en el proceso de transmisión e interpretación posteriores a su captación;
- iv) contener indicaciones del carácter dinámico o estático del fenómeno observado;
- v) ser oportuna.

i) Es así como la simple acumulación de datos que no sirven a un propósito previamente definido no sería considerado en este sistema.

La condición general de contribuir a una toma de decisión incluye tanto las decisiones tomadas por individuos, como determinación de políticas, problemas de diseño, asignación de recursos, etc., como también aquellos centros de decisión automatizados, que permiten tomar cursos de acción alternativos, o seleccionar conjuntos, acelerar o desacelerar el uso de recursos, etc., frente a criterios o "normas" previamente establecidas.

ii) La información es básicamente la interpretación simbólica de un fenómeno real, en el cual influyen los sistemas de medida, el grado de accesibilidad, los métodos de medida, las restricciones de recursos, los errores humanos e instrumentales, las características de la información previa necesaria, etc. Así por ejemplo, una información estadística debe

/indicar si

indicar si se trata de un muestreo, señalando el tamaño de la muestra; o si se trata de un censo de todo el universo. Si el fenómeno se ha medido en forma directa o por algún efecto que se ha considerado representativo, etc.

iii) La información que ha sido captada sufre luego un proceso de transformación. Dependiendo de este proceso posterior de transición e interpretación, los datos quedan expuestos a errores o a perturbaciones ajenas al proceso que alteran los resultados finales. Así por ejemplo, la información oral, la información escrita, la información codificada, la mayor participación de personas o decisiones intermedias, las influencias del medio ambiente, etc. pueden alterar los datos captados en el origen.

iv) Muchas veces la información puede cumplir con todas las condiciones anteriores pero no interpretar completamente el fenómeno observado. Las situaciones estáticas son fácilmente interpretadas, no sucediendo así con las situaciones dinámicas o cíclicas que requieren series y definición de determinadas variables o parámetros explicativos.

v) La condición de oportunidad es en realidad un corolario de la condición i): "de insumo para la toma de decisiones". Normalmente una toma de decisión forma parte de una cadena o sistema que determina las holguras de tiempo para decidir. Cualquier dato que llegue después de esa fecha puede impedir la toma de decisión, causar su postergación o forzar la toma de decisión con un mayor nivel de incertidumbre.

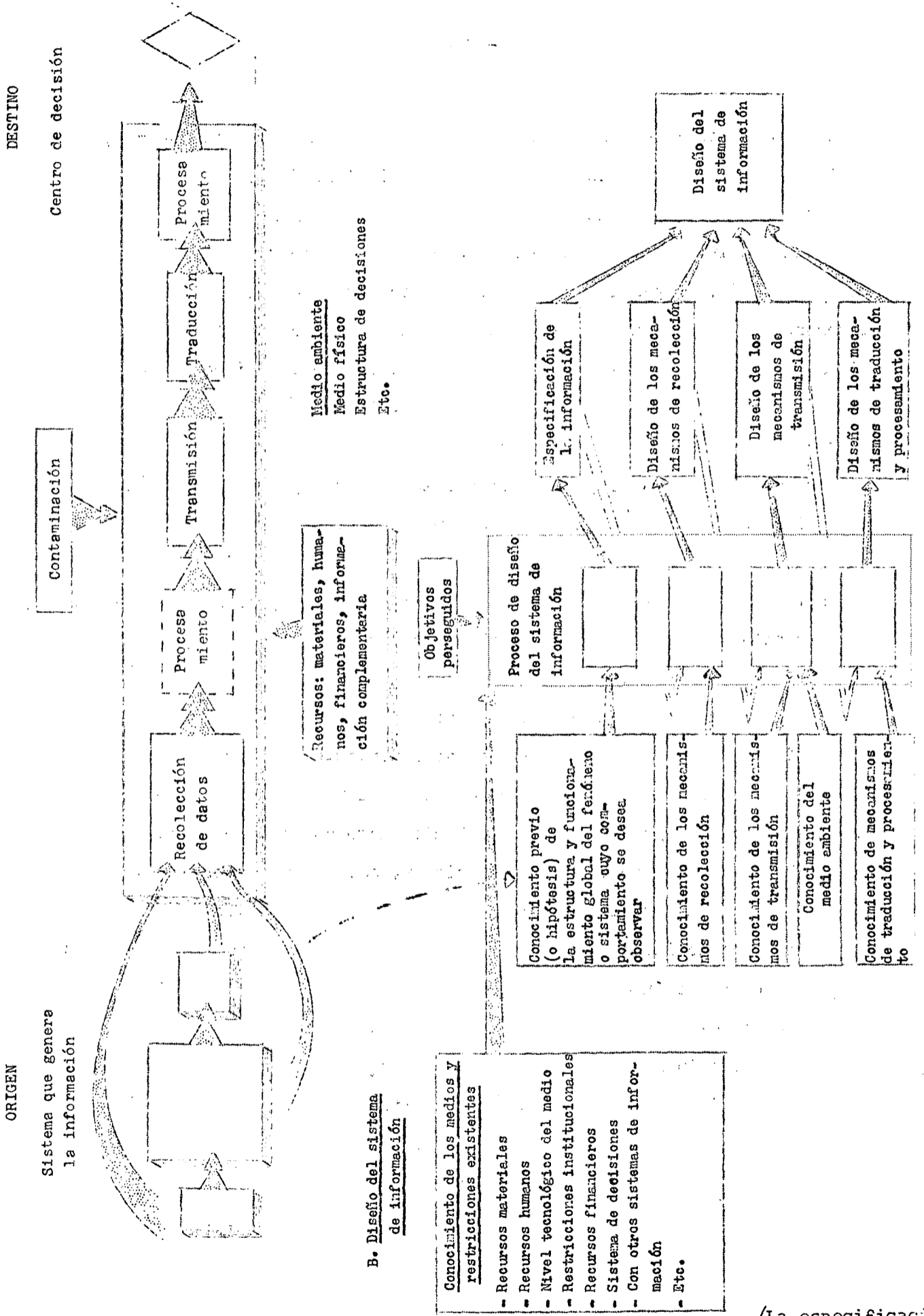
Este proceso informático puede ser dividido en las siguientes etapas:

- especificación de la información necesaria;
- recolección de la información especificada;
- transmisión de la información recolectada;
- traducción de la información transmitida;
- procesamiento o combinación con otras informaciones

(Ver gráfico 2.)

(Gráfico 2)

GRAFICO 2: PROCESO DE INFORMACION



/La especificación

La especificación de la información requiere por una parte el conocimiento previo de la estructura y funcionamiento del sistema cuya evolución se desea conocer y por otra parte es necesario determinar claramente cuáles son los objetivos que se persiguen con este conocimiento. Como producto de esta etapa se debe especificar el tipo de información necesaria, el grado de detalle y la frecuencia con que será requerida.

Una vez especificada la necesidad de información es necesario diseñar el mejor procedimiento para recolectarla, procedimiento que deberá tomar en cuenta: el costo de la recolección, la disponibilidad de recursos para efectuarla, la factibilidad técnica, el margen de error aceptable y el grado de cumplimiento con las especificaciones.

Así se pueden plantear procedimientos tales como: encuestas periódicas, informes o formularios que deben ser llenados rutinariamente, estadísticas de producción, etc.

Normalmente existe un medio, físico o temporal, entre el fenómeno observado y el centro de decisiones que desea conocer su comportamiento, que obliga a diseñar un medio de transmisión y almacenamiento, y las características requeridas para la información transportada. Esto lleva a determinar códigos, formularios, uso de equipo especializado, etc. y también a establecer centros intermedios de procesamiento que permitan deducir de un gran número de observaciones determinadas características globales que pueden ser posteriormente transmitidas.

Estos procedimientos deben tomar en cuenta las restricciones ya mencionadas de recursos, especificaciones de la información, factibilidad técnica, etc. Se agregan además dos características fundamentales propias del fenómeno de transmisión: el tiempo entre el origen y el destino y las perturbaciones o contaminación que puede sufrir durante el transporte o proceso de transmisión.

/La información

La información transmitida debe sufrir luego una transformación o traducción en su destino, que implica también un diseño de un mecanismo de traducción y "limpieza" de las contaminaciones o ajustes de los errores.

Finalmente la información debe pasar por una etapa de procesamiento, generalmente con la confluencia de otras corrientes de información para alcanzar la forma final en que será utilizada por el centro de decisiones.

Esta etapa de procesamiento puede existir también en el lugar de origen, en etapas intermedias de transmisión.

En el gráfico 2 se presentan las principales etapas de este proceso.

