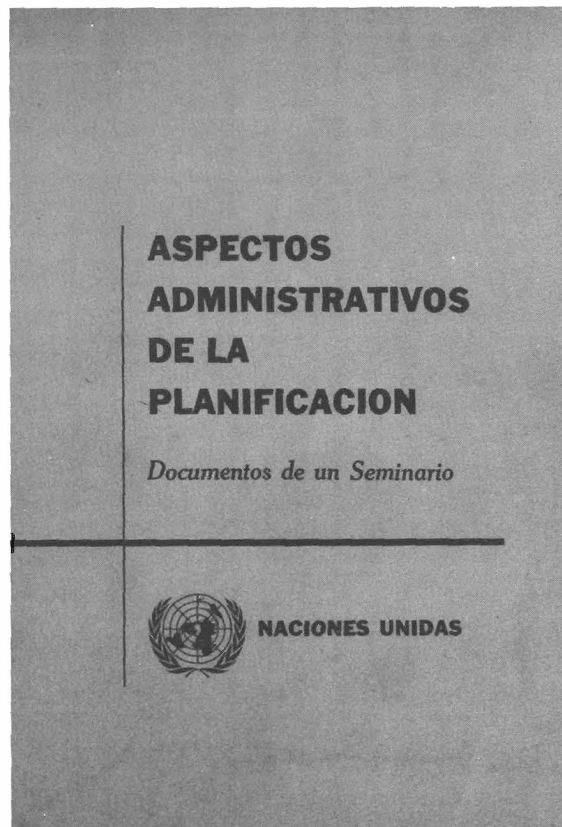
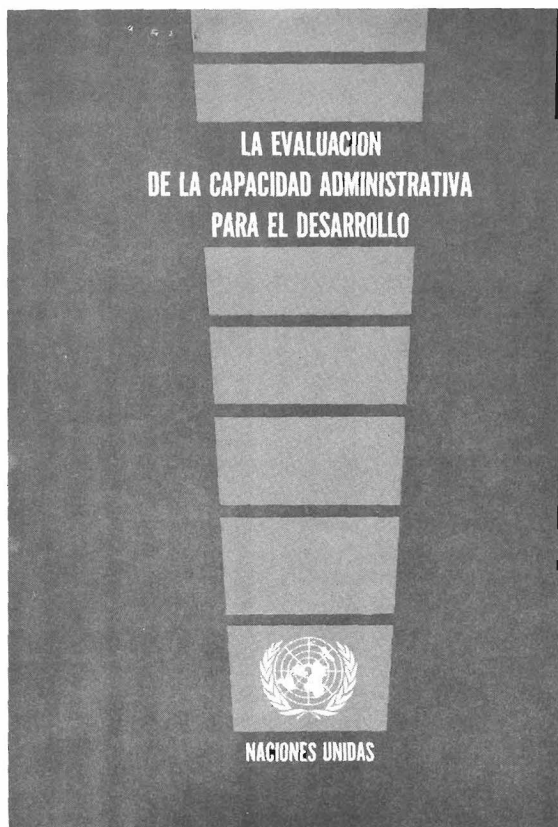


notas sobre la economía y el desarrollo de américa latina



Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL N° 57 - Nov. 1° - 1970



Como parte de un programa de actividades de alcance mundial de las Naciones Unidas, la CEPAL ha convocado a una Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo.

La reunión, programada en Santiago para la segunda quincena de noviembre de 1970, busca la realización de un debate interdisciplinario que contribuya a dar un nuevo impulso al desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. Al respecto, contempla el análisis de tres aspectos básicos del tema "Capacidad Administrativa para el Desarrollo". El primero de ellos, con relación a las consideraciones básicas y generales, se refiere a la definición y evolución del concepto en los países des-

arrollados y en los en desarrollo. Los dos restantes, que atañen directamente a la región, procurarán esbozar un diagnóstico general sobre las deficiencias administrativas observadas dentro de la evolución del sector público o a raíz de la formulación de planes nacionales de desarrollo.

Además, y para trazar una estrategia que permita fortalecer esa capacidad administrativa, los expertos profundizarán en las experiencias realizadas en la región, examinando medidas aconsejables según el punto de vista de cada país o según las necesidades de la integración económica regional y subregional.

(continúa a la vuelta)

descriptores para el desarrollo

FORMA DE LOS DOCUMENTOS Segunda Parte - Página 4

De acuerdo con el anuncio hecho en "Notas" N° 52, periódicamente iremos publicando Listas de Vocablos, de uso frecuente y común en la documentación que se refiere al desarrollo. Estas listas, conocidas como "Listas de Descriptores", han sido elaboradas en inglés, francés y alemán por el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la FAO, la OIT y otras 12 organizaciones nacionales e internacionales.

La versión española ha sido autorizada por el Servicio Editorial y de Idiomas de la CEPAL; pero como es posible que dentro de América Latina se usen sinónimos distintos para el mismo concepto, agradeceríamos a los lectores interesados enviar sus observaciones a "Proyecto de Centro Regional de Documentación", CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.

- documentación -

Con el objeto de dar a conocer algunos de los puntos que discutirán los expertos, presentamos a continuación un resumen de dos de los doce documentos preparados para la reunión. Se titulan: "Capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina: Diagnóstico general y medidas para fortalecerla", y "Un enfoque crítico de la planificación en América Latina".

El primero de estos documentos formula un diagnóstico general en el que se incluyen las deficiencias y obstáculos de tipo estructural y operativo que han caracterizado la evolución del sector público, o que se derivan de la preparación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo. Este diagnóstico parte de un concepto expuesto en una publicación de la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, que señala:

"En sus términos más simples, la capacidad administrativa es la capacidad para obtener resultados mediante la organización. En la esfera nacional eso depende en gran parte de la capacidad administrativa de las distintas organizaciones y de los varios sectores, redes y regiones geográficas del país..... La capacidad administrativa influye en todo el proceso de formulación, activación, evaluación y reajuste de los planes de desarrollo, tanto nacionales como locales, públicos, mixtos o privados".

El documento pasa revista luego a los intentos que han hecho los países latinoamericanos por mejorar el aparato administrativo del sector público; y finalmente, esboza algunas medidas tendientes a fortalecer la capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina, señalando la necesidad de adecuar esas medidas a las condiciones que prevalezcan en cada país.

- enfoque sobre la planificación -

El segundo de los documentos --que se refiere a la aceptación de la planificación en la región-- forma parte del informe "Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina", que presentó este año al BID, el Dr. Raúl Prebisch, Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Este documento recuerda que la planificación ha sido aceptada ya como instrumento útil para la asignación de recursos y la formulación de la política económica; y observa cómo actualmente casi no existe país latinoamericano donde no se hayan creado mecanismos de planificación en las más altas esferas de la administración pública. Asimismo, señala el debilitamiento de la aguda polémica que tuvo lugar en los países latinoamericanos en los comienzos de la década de los años cincuenta, cuando se consideraba a la planificación como antagónica de la libre empresa.

En contraste con lo anterior, y con el hecho de que la planificación reciba un tratamiento académico en las universidades y en los centros de investigación, el documento menciona "cierta pérdida de prestigio de los organismos planificadores que operan dentro de la administración pública"; y describe la existencia de "un cierto escepticismo en cuanto a la utilidad práctica de los planes".

"La contradicción --explica el trabajo del ILPES-- reside en que la planificación se ha instaurado en toda América Latina en su aspecto formal, pero está perdiendo importancia como instrumento eficaz de acción práctica". Por lo mismo, hay que partir de un análisis de las condiciones en que se instalaron los procesos de planificación en América Latina, de cómo se planificó, de las consecuencias que ello tuvo en la evolución de la planificación.

El análisis deberá complementarse con una serie de reflexiones sobre las perspectivas de la planificación en el futuro inmediato.

- deficiencias y obstáculos -

El documento preparado por la CEPAL sobre "La capacidad administrativa para el desarrollo en América Latina" indica que desde que las naciones latinoamericanas lograron su independencia política, uno de los aspectos de su vida institucional que más ha cambiado ha sido la participación del sector público en la economía.

Al asumir el Estado obligaciones mayores y más complejas no progresó de igual manera el aparato administrativo. Este fue creciendo en forma inorgánica, creándose nuevas instituciones o ampliándose las existentes para satisfacer necesidades inmediatas, sin una visión más o menos integral o con proyecciones hacia el futuro.

Hoy, en su propósito de elevar sus niveles de desarrollo económico y social, los países de la región se encuentran con serias dificultades, entre ellas la escasa capacidad de su administración pública para cumplir las tareas del desarrollo.

Entre esas dificultades figuran obstáculos de tipo estructural y operativo, de muy variada importancia en cada uno de los diferentes países. En primer lugar, cabría destacar el excesivo centralismo, que se señala a menudo como deficiencia del sector público.

Actualmente, el proceso de desarrollo económico y social requiere del esfuerzo conjunto de todas las entidades de cada nación, de modo que a quienes dirigen u orientan este proceso --políticos, planificadores y administradores-- les cabe la importante misión de encontrar los medios que permitan unificar los criterios, compatibilizar los objetivos y coordinar las acciones con miras a alcanzar las grandes metas del desarrollo.

En tanto más alto el grado de autonomía, más difícil se hace la tarea anteriormente señalada. Por consiguiente, al igual que con la descentralización geográfica, antes de adoptar una decisión es menester tener presente las ventajas y desventajas que, a la luz de objetivos claros, reportaría un proceso de descentralización funcional.

Otro problema vastamente reconocido, es el de la duplicación de funciones. Esta duplicación, conjuntamente con los vacíos en el aparato administrativo por actividades esenciales que no se realizan, constituye un serio obstáculo a las iniciativas para establecer coordinación entre las instituciones del sector público.

Los esfuerzos por coordinar u orientar las acciones de todos los organismos públicos también se ven entrabados por otros factores. Indudablemente, uno de ellos es la existencia del "criterio feudalista" o estructuras de poder, con el que algunos ejecutivos de organismos públicos generalmente adoptan una actitud de rechazo hacia cualquier medida externa a su institución, que de uno u otro modo la afecta.

Un factor que influye en la escasa agilidad administrativa de las oficinas públicas para cumplir con sus funciones es el excesivo formalismo o legalismo que se ha entronizado en todos los mecanismos administrativos de la región. El exceso de legislación crea complejos sistemas de leyes, decretos, jurisprudencia, disposiciones, etc., que a veces llegan a instituir verdaderas contradicciones.

Señala igualmente el trabajo de la CEPAL como obstáculos visibles en el sector público algunos problemas relacionados con el personal y con el financiamiento. Entre los primeros están la idoneidad, la probidad, la motivación y

una acertada dirección. Al efecto, gran proporción del personal ocupado en el sector público, no tiene la preparación adecuada. Suele haber demasiados funcionarios públicos, ya sea por falta de oportunidades de trabajo en otros sectores, por la no determinación de las necesidades reales de incorporación de nuevo personal o porque se aplica un criterio político en la contratación, e incluso en el ascenso. Esta falta de personal idóneo es también patente en los niveles superiores, porque el sector público no logra atraerlos, y prefieren el sector privado o trabajar en el extranjero. Ello quizá se deba a las bajas remuneraciones del sector.

Estas deficiencias y la inexistencia de mecanismos racionales de selección y formación de personal, han dado origen en reiteradas ocasiones a una baja moral o falta de probidad funcionaria, a una actitud paternalista, que limita la iniciativa y participación del personal en el cumplimiento de muchas actividades, y al apego a la rutina, que impide la flexibilidad de muchos funcionarios frente a los cambios que se propugnan para mejorar la administración pública al servicio del desarrollo.

En cuanto a los obstáculos relacionados con el financiamiento, puede anotarse que aunque no hay duda de que la distribución de los recursos financieros depende de las medidas económicas que se establezcan, hay factores --como el aumento continuo del personal público y la existencia de un proceso inflacionario-- que limitan la flexibilidad de manejo de aquellos recursos.

- administración y planificación -

El trabajo de la CEPAL analiza también las deficiencias administrativas que se han originado en la preparación y ejecución de planes nacionales de desarrollo o que han adquirido importancia con ella. Sobre el particular señala que a pesar de la relación estrecha que existe entre la planificación y la administración pública, se ha producido en la práctica una separación entre ambas. Esto se debe a que, o los planes no contienen previsión alguna sobre la administración pública, o a que los proyectos de reforma administrativa, formulados separadamente, no tienen en cuenta las orientaciones del plan.

Dentro de estas consideraciones, a menudo no pueden alcanzarse los objetivos de un plan de desarrollo porque la administración pública no es capaz de superar sus propias limitaciones. También es frecuente que los planes no definan con suficiente exactitud las responsabilidades de la administración pública.

Además, las estrategias para el mejoramiento de la administración pública, o no han tomado debidamente en cuenta los sectores o entidades prioritarios establecidos en los planes, o han pretendido acelerar ese mejoramiento desatendiendo las condiciones o posibilidades reales.

El trabajo presentado por la CEPAL pasa revista luego a las dos etapas en que podría dividirse, a raíz de la aparición formal de la planificación del desarrollo, la historia reciente de la reforma administrativa cumplida en la región: 1950-1960, y 1960 en adelante. De acuerdo con esa división, las reformas administrativas anteriores a la planificación se caracterizaron por haber sido motivadas por objetivos limitados, sin vinculación directa con el desarrollo económico y social, y por haber sido utilizadas con fines político-partidistas por candidatos que las ofrecían como "panacea para curar los males nacionales".

De este modo, cada nuevo gobierno ofrecía una reforma administrativa mejor que la del anterior, o cada vez aumentaba la burocracia. La ineficacia de las reformas administrativas anteriores a la planificación puede ser ilustrada con la experiencia de los servicios estadísticos nacionales a partir de 1950. Desde ese año empezó en

América Latina un vigoroso movimiento de modernización de los servicios encargados del levantamiento, elaboración y publicación de los censos nacionales de población, vivienda, agropecuarios y de otras ramas económicas.

Pero cuando se esperaba que tales censos se efectuaran técnica y periódicamente y cuando se confiaba fortalecer las oficinas centrales y sectoriales de estadística, las expectativas se desvanecieron gradualmente al comprobarse que los servicios nacionales de estadística de varios países de la región no lograban mantener niveles de eficiencia.

- reformas administrativas posteriores -

Dentro del análisis de la que puede llamarse segunda etapa de la historia de las reformas administrativas en América Latina, surgen varios hechos. Uno, que la formulación y elaboración de los primeros planes nacionales de desarrollo quedó al cuidado de una maquinaria administrativa estatal, que hasta 1960 había mostrado diversos grados de ineficacia. Otro, un evidente aislamiento entre los planificadores y los funcionarios responsables de la modernización de la administración pública, que impidió la adecuada vinculación entre los planes de desarrollo y la reforma administrativa.

Estos y otros hechos contribuyeron a determinar que el considerable optimismo que se había puesto en la viabilidad y efectividad de la planificación empezara a declinar en los comienzos de los años 60. Y consecuentemente, el que los expertos en economía y en administración pública procuren hallar soluciones, bien con la intensificación de estudios de capacitación y servicios de asesoría, bien con la constante evaluación de las experiencias planificadoras en América Latina.

De esa evaluación puede deducirse que la planificación ha tenido dificultades serias, que pudieron ser en gran parte previsibles y que de ninguna manera pueden considerarse insuperables. Tuvo que imponerse a una fuerte oposición de varios años. Se inició en países insuficientemente diagnosticados y cuantificados. Por su novedad y complejidad tuvo que ser manejada por grupos muy pequeños de planificadores --nacionales o extranjeros-- que en muchos casos ganaron así sus primeras experiencias con la dura realidad latinoamericana. En la mayoría de los países, los planes no obtuvieron, tanto para su formulación como para su ejecución, el apoyo indispensable de los gobernantes ni la participación decidida de la administración pública y de otros sectores de la sociedad. En algunos casos los planes adolecieron de fallas técnicas, tales como no especificar las medidas operativas que se requieren para su instrumentación u omitir los proyectos. Cuando los planes fueron técnica y políticamente viables, los recursos financieros internos o externos fueron insuficientes o no se entregaron oportunamente.

El balance anterior plantea serias interrogantes en cuanto a la viabilidad y efectividad de la reforma administrativa y de la planificación del desarrollo latinoamericano en los próximos años. Es posible que algunos piensen que las dificultades experimentadas por la planificación latinoamericana justificarían que ella fuera abandonada totalmente. Así la solución de los graves problemas económicos y sociales de América Latina dependería de decisiones de corto plazo o sólo se enfrentarían los problemas coyunturales, perpetuando y aun agudizando, de esa manera, el estado de subdesarrollo de los países de la región. Pero la misma gravedad y complejidad de los problemas no parece que pueda permitir ese camino y se tendrá, por tanto, que reconocer al Estado y a la planificación su papel de promotores activos del desarrollo económico y social. A medida que esto suceda la racionalidad de la reforma administrativa y de la planificación del desarrollo reafirmarán su validez y su influencia.

<i>Inglés</i>	<i>Francés</i>	<i>Español</i>	<i>Inglés</i>	<i>Francés</i>	<i>Español</i>
- 9 - (Informe.)					
Consultant report	Rapport de consultant	Informe de un asesor	Discussion	Discussion	Debate
Country report	Rapport sur un pays	Informe sobre un país	Dissertation	Dissertation	Disertación
Draft	Document provisoire	Borrador	Editorial	Editorial	Comentario editorial
Expert report	Rapport d'expert	Informe de un experto	General study	Etude générale	Estudio general
Final report	Rapport final	Informe final	Lecture	Conférence	Conferencia
Information document	Document pour information	Documento informativo	Memoir	Mémoire	Memoria
Instruction sheet	Fiche d'instruction	Hoja de instrucciones	Monograph	Monographie	Monografía
Interim report	Rapport intérimaire	Informe provisional	Note	Note	Nota
Main document	Document de base	Documento principal	Research study	Oeuvre de recherche	Trabajo de investigación
Memorandum	Memorandum	Memorando	Speech	Discours	Discurso
Mission report	Rapport de mission	Informe de misión	Statement	Déclaration	Declaración
News item	Nouvelle	Noticia	Thesis	Thèse	Tesis
News story	-	Artículo de actualidad	- 12 - (Directorio. Libro de texto.)		
Preliminary report	Rapport préliminaire	Informe preliminar	Anthology	Anthologie	Antología
Progress report	Rapport périodique	Informe sobre la marcha de los trabajos	Catalogue	Catalogue	Catálogo
Project report	Rapport de projet	Informe sobre un proyecto	Compendium	Précis	Compendio
Report	Rapport	Informe	Directory	Répertoire	Directorio
Technical paper	Document technique	Documento técnico	Handbook	Ouvrage de référence	Manual
Technical report	Rapport technique	Informe técnico	Readings	Recueil de textes	Recopilación de textos
Working paper	Document de travail	Documento de trabajo	Source catalogue	Catalogue de sources	Catálogo de fuentes
			Textbook	Manuel	Libro de texto
- 10 - (Documento para una conferencia.)			- 13 - (Biografía.)		
Conference paper	Note pour conférence	Documento para una conferencia	Autobiography	Autobiographie	Autobiografía
Meeting paper	Note pour réunion	Documento para una reunión	Biography	Biographie	Biografía
Conference report	Rapport de conférence	Informe sobre una conferencia	Curriculum vitae	Curriculum vitae	Curriculum vitae
Meeting report	Rapport de réunion	Informe sobre una reunión	Festschrift	Festschrift	Volumen conmemorativo
Minutes	Minute	Minutas	Interview	Interview	Entrevista
Official record	Acte officiel	Acta oficial	- 14 - (Documento disponible. Documento de circulación restringida.)		
Proceedings	Actes	Actas de sesiones	Available document	Document communicable	Documento disponible
			Confidential	Confidentiel	Confidencial
- 11 - (Monografía. Trabajo de investigación. Tesis.)			Restricted	Restreint	Restringido
Comment	Commentaire	Comentario			



NACIONES UNIDAS

Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina

Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL. Casilla 179-D. Santiago, Chile