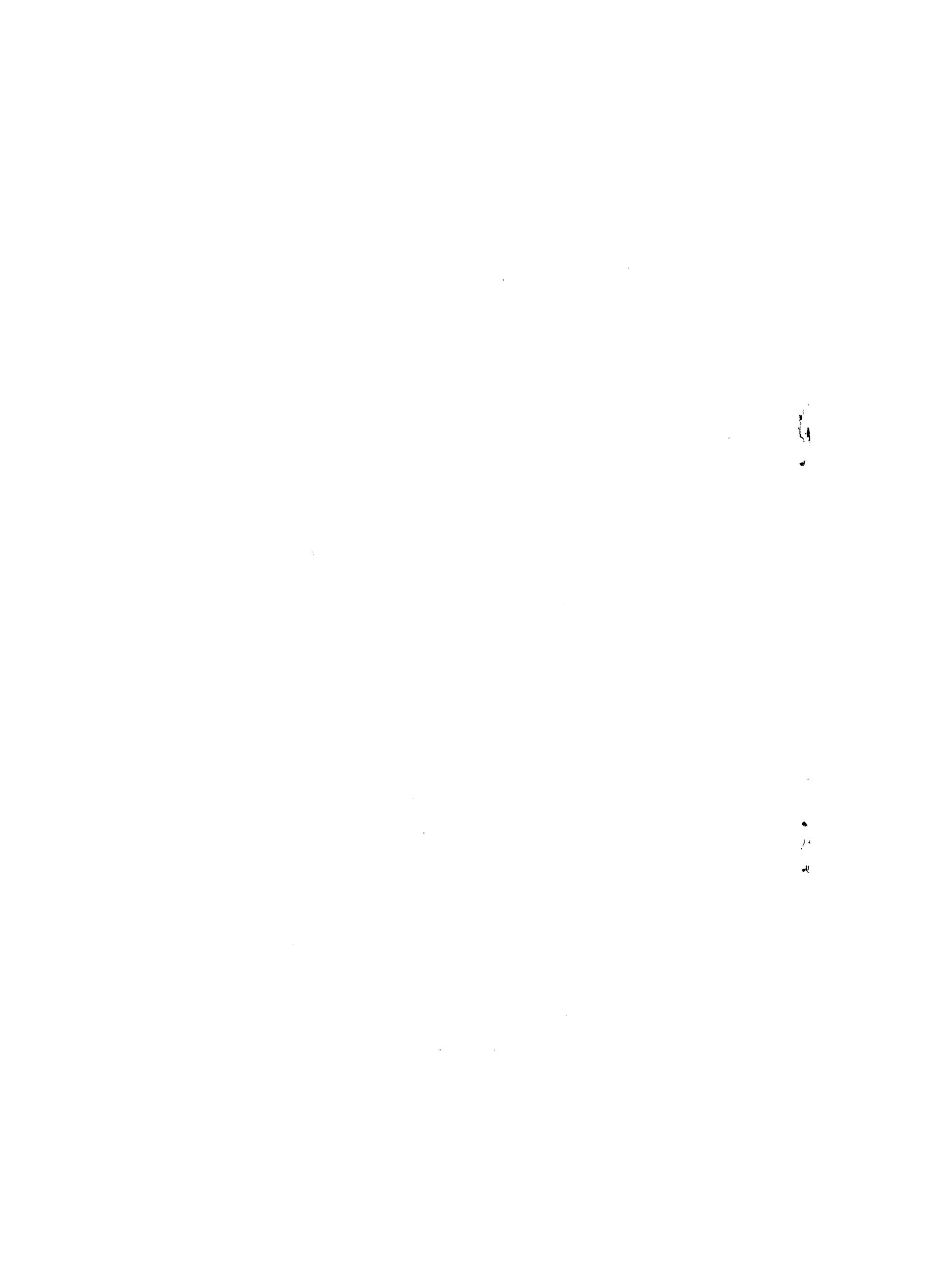


INT-2398

LIMINAR
stituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, julio de 1965

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA EL PLANEAMIENTO
DEL DESARROLLO ECONOMICO

Profesor Gonzalo Martner. Copiado para el Programa de Capacitación
CEPAL/DOAT (Santiago, 1961) y utilizado como material de estudio y
referencia en el Programa de Capacitación.



Introducción

NOCIONES GENERALES SOBRE ADMINISTRACION

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

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

La Ciencia Administrativa aplicada a las actividades económicas y sociales constituye, pues, un poderoso auxiliar de la programación. Los que piensan que lo más importante es "ejecutar programas", es decir actuar racionalmente, en vez de elaborar programas que se sabe no podrán aplicarse, creen que una técnica que posibilite la materialización de los planes debe requerir atención y estudio. Precisamente la Ciencia Administrativa proporciona principios y técnicas para la acción humana, e incluso para el pensamiento. La lógica es su centro y por ello se le denomina también Administración Racional. Aplicar la lógica y la razón a los actos

/humanos y

humanos y colectivos es una vieja aspiración de la humanidad a la que la Ciencia Administrativa procura llegar.

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

Para ubicar la programación, enfocada desde el ángulo que nos ocupa, dentro de la administración es necesario recorrer las diversas posiciones que han adoptado los principales autores. Para la mayoría de ellos, la planificación es una operación administrativa, tendiente a fijar las metas de las empresas, organismos públicos, acciones militares o actividades religiosas.

El primer esquema de las operaciones administrativas, objeto de estudio de la Ciencia Administrativa, fue desarrollado por el "padre de la Administración": el francés Henry Fayol,^{1/} quien divide las operaciones administrativas en la siguiente forma:

1. Operaciones técnicas;
2. Operaciones comerciales;
3. Operaciones financieras;
4. Operaciones de seguridad;
5. Operaciones de contabilidad;
6. Operaciones de administración

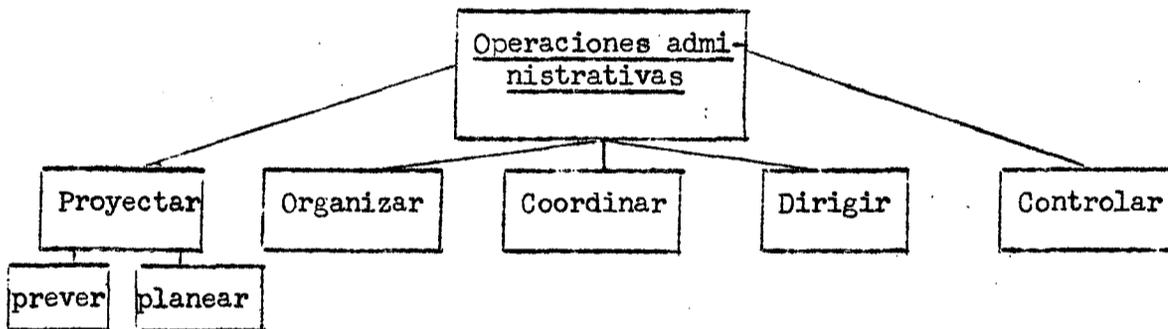
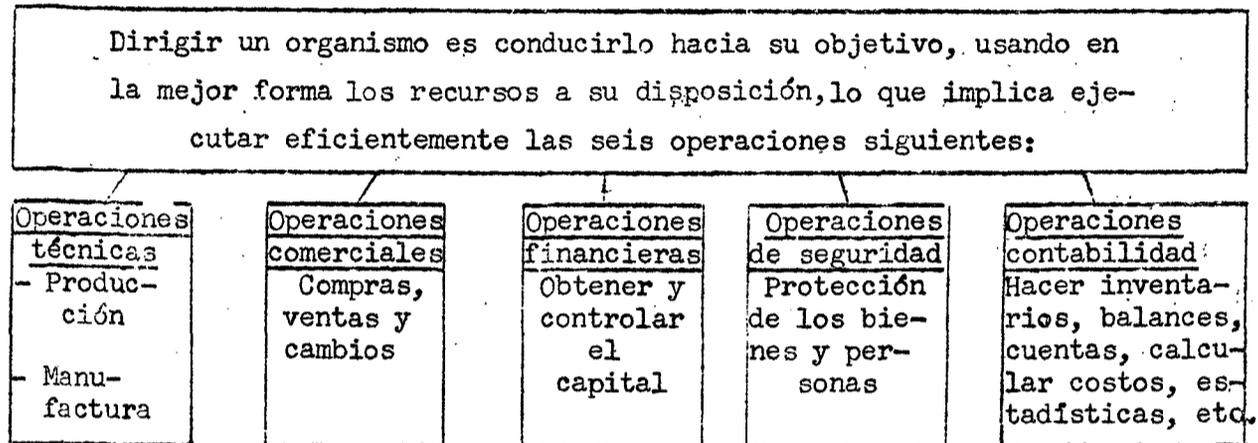
En función de este esquema definió la administración como "planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar". Planear significa estudiar el futuro y confeccionar el plan de operaciones. Organizar significa elaborar la organización material y humana de la empresa, incluyendo tanto a los hombres como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

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

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

CUADRO 1

ESQUEMA DE LAS OPERACIONES ADMINISTRATIVAS, SEGUN HENRY FAYOL



Una adaptación del esquema de Fayol de gran interés es el elaborado por Luther Gulick.^{1/} Para este autor, las operaciones administrativas deben clasificarse con un criterio funcional. Los "elementos funcionales" de la administración, desde el punto de vista del jefe ejecutivo pueden resumirse en la sigla en inglés "PODSCORB". Los elementos funcionales son:

1. Planificación: Definición de las cosas que deben hacerse.
2. Organización: Establecimiento de la estructura formal de la autoridad para ordenar los recursos en función del objetivo determinado.
3. Administración del Personal: conseguir y adiestrar las personas que harán el trabajo.

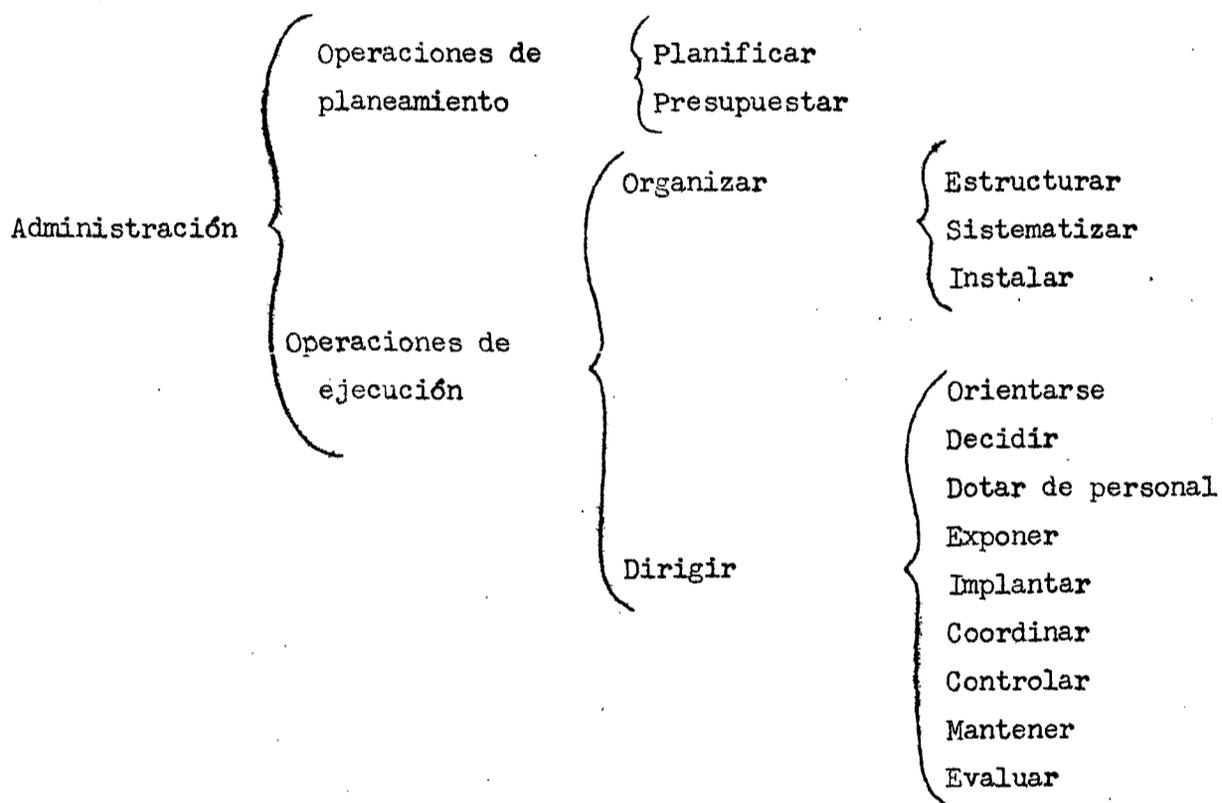
^{1/} Ver Luther Gulick "Science, Values and Public Administration", Nueva York, 1937.

/4. Dirección

4. Dirección: hacer decisiones y formular órdenes e instrucciones.
5. Coordinación: interrelacionar las diversas partes del trabajo.
6. Informar: informar sobre lo que está aconteciendo a los ejecutivos.
7. Presupuestos: lo relacionado con los presupuestos.

Este esquema, como el anterior, destaca en primer lugar a la operación de planificar, pero además introduce la operación de "presupuestar".

Otro intento de sistematizar científicamente las operaciones administrativas y de ubicar dentro de ellas a la planificación, corresponde al experto venezolano Dr. Enrique Tejera París. Según este autor es posible agrupar las operaciones administrativas conforme a unos pocos criterios centrales. Al efecto, divide las operaciones administrativas en la siguiente forma:



Este esquema, que ha sido desarrollado explícitamente por el autor sólo en las operaciones de ejecución, presenta, a nuestro juicio, la visión más adecuada a nuestros fines. Podría criticársele, sin embargo, que no da un lugar definido a la administración del personal.

/El análisis

El análisis del esquema expuesto se hará al examinar la ejecución y dirección de los programas de desarrollo. Por ahora baste decir que este esquema ha permitido presentar armónicamente las operaciones administrativas, siguiendo una línea más lógica que las anteriores y que con ello facilita el estudio de conjunto sobre las diversas ramas de la administración.

Como se ha visto anteriormente, la planificación es la fase inicial del proceso administrativo. Sin planeación no existe una ejecución inteligente ni aprovechamiento racional de los recursos. Las mejoras en la organización y métodos de un organismo pueden traer beneficios para una entidad, pero si no van acompañados de una planificación adecuada de las metas a seguir, en su conjunto la conducta de dicho organismo puede seguir siendo tan irracional como antes, aunque ahora se lleve a la práctica con más agilidad, los fines inútiles.

En resumen, en la formulación de programas concurre un sinnúmero de técnicas y ciencias (economía, estadística, contabilidad, sociología, etc.) pero este proceso se encauza a través de procedimientos y organismos aportados por la Ciencia Administrativa y se ejecuta a través de las restantes operaciones de administración.

CAPITULO I

LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA PROGRAMACION
DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1. Nociones generales sobre planificación

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

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

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

/Si se

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

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

Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas que sostiene la tesis de que la planificación tiene lugar solamente en el curso de la ejecución de los planes. Para ellos la planificación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Para ellos, programar es "actuar" racionalmente en función de ciertos objetivos. En verdad, la mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos.

La formulación del plan es indispensable para lograr una conducta racional, una conducta desprovista de planes, a su vez, carecerá de sentido. Por ello, la idea de formular planes debe ser sustentada por la de ejecución y formar un todo indivisible con ella.

2. Principios de la programación

La programación, cualquiera sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación. A fin de completar las explicaciones anteriores conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez. Los principios básicos de la

/programación son

programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

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

El segundo principio es el de previsión. La programación es "previsión" del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar para plazos de cuatro, cinco o diez años. Sin embargo, también existen programas que se aplican en el corto plazo, por lo general menos de un año. La fijación de los límites del tiempo dependerán, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

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

/El cuarto

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

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

El sexto principio es el de inherencia. La programación es necesaria en cualquiera organización humana; es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del estado como la administración de una empresa no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un estado que no planifica no puede ser eficiente ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones /que plantea

que plantea la mutación social. Cada estado planifica según sus criterios dominantes: puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad. La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

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

3. El Proceso de Programación

Los principios de la programación adquieren su validez real en el "proceso" de programar. Tanto la política, como la programación y el presupuesto se gestan en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La programación se gesta dentro del Ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

Conforme lo visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales:

- a) Formulación del programa
- b) Discusión y aprobación del programa
- c) Ejecución del programa
- d) Control y Evaluación de los resultados

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos. En cada una de estas fases intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas, como se verá en el capítulo siguiente.

a) Formulación del Programa. Para hacer la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias. Por cierto, también, cada tipo de programa requiere de expertos diferentes.

/La formulación

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

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

b) Discusión y aprobación. Todo programa para tener posibilidades de éxito requiere contar con la aprobación del gobierno y con la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, en muchos países existen Consejos Nacionales de Economía en los cuales están representados los productores y los trabajadores; en estos consejos los dirigentes de las cámaras de comercio, de las sociedades de agricultores, de industriales, de mineros, etc. se juntan con los dirigentes de los sindicatos y de los gremios de empleados para hacer escuchar sus opiniones. Otro sistema consiste en convocar a audiencias públicas en los comités de Congreso cuando se discute el presupuesto, esto ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos donde el Gobierno prepara un presupuesto por programas y es discutido, junto
/con el

con el Informe Económico del Presidente, en diversos comités del congreso; hasta allí llegan los representantes de la agricultura, el comercio, y del trabajo y exponen sus puntos de vista frente a los programas gubernativos. Un tercer sistema es el aplicado por Puerto Rico. Allí existe la "vista pública" que es una audiencia en la que los planificadores exponen al público los planes y solicitan sugerencias y observaciones para mejorar los programas.

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

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

c) Ejecución del programa. Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración pública es la encargada de tomar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos, e instaladas convenientemente las oficinas. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc. Los directivos de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la
/organización hacia

organización hacia la consecución de las metas del programa. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados eficientemente a fin de que, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el máximo rendimiento.^{1/}

Quando el sistema ejecutivo del gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas e incluso superarse, dentro de un proceso de emulación entre los organismos. La ejecución eficiente de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.

d) Control y evaluación del programa. A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber cuántas casas se han construido, cuántos kilómetros de caminos se han pavimentado, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuántos niños asisten a las escuelas, cuántos productos han generado las empresas del estado, etc. Un flujo permanente de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores debe ser establecido, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Un sistema de informes periódicos debe ser creado con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

El oportuno conocimiento de lo que acontece, sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgastos de recursos. Para este efecto, se debe hacer una permanente labor de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no producirán por alteraciones en las condiciones, no previstas en la programación de los resultados deseables.

^{1/} Para mayores detalles ver H. Simon D., Smithburg y V. Thompson "Administración Pública" Puerto Rico, 1956.

4) Esquema del contenido de un programa

El proceso de programación conduce a la generación de los programas. Un programa puede ser distinto en relación a las materias de que trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa y que pueden ser estudiadas por separado. En este párrafo se estudiarán las características comunes de los programas, analizando su contenido.

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera:

1. Presentación
2. Diagnóstico
3. Pronóstico
4. Fijación de Metas y Asignación de recursos
5. Implementación del programa

Se estudiarán en seguida las características principales de cada una de estas partes de un programa, con miras a fijar sus características.

Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan, su fundamentación general, etc. En esta parte, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia. El capítulo relativo al diagnóstico tiene por objeto explicar la diagnosis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte muestra los antecedentes que han sido reunidos y los analiza, tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes reunidos para el diagnóstico son principalmente de tipo cuantitativo, consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales. Estos datos son sistemáticos en forma de cuentas consistentes y se analizan en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidos, procurando relacionarlos entre sí. También en un programa particular se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como ser los problemas sociales, políticos, económicos, demográficos, geográficos, etc. que condicionan en gran medida las posibilidades del programa. La evolución histórica del

/país y

país y sus características también debe ser considerada, como asimismo, las relaciones internacionales del país, especialmente en sus matices de comercio exterior. Todo este bagaje de información, debe ser presentado en forma sistemática en el programa; viene a ser la fundamentación básica del mismo.

Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones hechas. Estas proyecciones se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico; tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantienen vigentes las tendencias. En esta parte, se debe explicar además la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan, los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones, etc.

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

/acerca de

acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de obtención.

El programa debe contener, finalmente una discusión acerca de los problemas a que dará lugar la puesta en marcha del programa. Al respecto, se deberán abordar las materias de organización y administración que serán claves para la ejecución del programa. Se deben fijar pautas acerca de la estructuración de los organismos que conducirán el programa, de los procedimientos que se considere más apropiados para administrar el programa, los requisitos de instalación, el régimen del personal, los sistemas de remuneraciones, los mecanismos de control de resultados, etc. El programa debe contener, en suma, un planteamiento completo acerca de la forma como se llevará a la práctica. Estos aspectos son de importancia para los administradores de los programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de interpretar fielmente las necesidades organizativas de un programa, por no conocer a fondo las técnicas que le han dado origen, y no son capaces de introducir los cambios en sus oficinas que son indispensables para el funcionamiento expedito del programa.

5. Los distintos tipos de programas

Como las funciones del estado abarcan una amplia gama de actividades, es posible concebir tantas clases de programas como esferas de acción existen. De esta manera, es necesario distinguir los programas de desarrollo económico social, de servicios administrativos generales, de mejoras administrativas, etc.

a) Programas de desarrollo económico. La movilización de los ahorros de la comunidad hacia objetivos seleccionados, se hace a través de programas de esta clase.^{1/} En lo que respecta al Estado, éste programa sus actividades para la construcción de caminos, puentes, obras de riego, puertos, ferrocarriles, centrales hidroeléctricas, etc. La programación del desarrollo económico, que el Estado hace en forma directa, se complementa con la formulación de una política de acciones indirectas destinadas a crear incentivos a la actividad privada y a establecer castigos a quienes no colaboran en el

^{1/} Ver CEPAL "Introducción a la técnica de programación". Naciones Unidas E/CN.12/363, México 1955.

esfuerzo colectivo de desarrollar la economía.^{1/} La programación del desarrollo económico, se debe hacer resguardando la estabilidad de la economía, evitando presiones inflacionarias o el desempleo. Con el propósito de impedir el alza del nivel de los precios, los gobiernos procuran, a través del presupuesto, alcanzar el equilibrio económico general, evitando así desajustes entre la oferta y demanda globales. Pero mediante acción directa, a veces los gobiernos confeccionan programas de obras públicas, de vivienda, etc., que simultáneamente con evitar posible cesantía, impulsan el desarrollo económico, o sea buscan un objetivo de desarrollo y de estabilidad ocupacional simultáneamente.^{2/}

b) Programas de educación. El desarrollo de la educación debe ser coordinado con el crecimiento económico. Por esto se elaboran programas educacionales simultáneos, en los que se definen las acciones destinadas a dar enseñanza primaria a población en edad escolar, procurando la extirpación del analfabetismo; y a dar enseñanza humanística, técnica y científica a la población. El gobierno en sus programas fija los límites a la actividad educacional, encuadrando sus posibilidades dentro del marco señalado por los recursos disponibles y las orientaciones generales de la política gubernamental.^{3/}

c) Programas de salud pública. Las acciones que corresponden a la comunidad en materia de fomento, protección y reparación de la salud, son también objeto de programación. Estos programas tienen por objeto, disminuir los riesgos de enfermar y morir de la población, de fomentar y proteger la salud colectiva y de reparar la salud individual. En estos programas se establecen las actuaciones sanitarias, determinando por ejemplo, el número de consultas médicas, el número de partos, el número de personas inmunizadas, el número de visitas médicas, el número de camas, el número de días estada, etc. Naturalmente también estas acciones están condicionadas por los recursos disponibles, los requerimientos de la técnica y la orientación general de la política gubernativa.

^{1/} Para una amplia discusión ver Hollis Chenery "Política y Programas de desarrollo", ya citado.

^{2/} Véase W.A. Lewis "La Planeación Económica". PCE. México 1952.

^{3/} Véase "Informe Preliminar del Seminario sobre Administración de la Educación. De Unesco, Mimeo. 1958.

/d) Programas

d) Programas de la previsión social. El incremento de los fondos del Seguro Social, y la ampliación de los derechos sociales crea el imperativo de programar los seguros a la vejez, enfermedad, incapacidad física y mental, invalidez, etc. Las posibilidades de brindar a la población servicios previsionales, depende del financiamiento con que pueda contarse y de las condiciones generales de la población, de sus expectativas de vida, de sus condiciones de trabajo, de sus niveles de alimentación y de ingreso, etc. Todos estos factores, condicionan los niveles a que pueden alcanzar los distintos tipos de seguro social como la amplitud que ellos tengan los cuales son enumerados en un programa general.

e) Programas de la seguridad interna y externa. El gobierno debe mantener el orden público, garantizando el ejercicio de la soberanía interna y externa y velar por la seguridad externa del país. El orden público y la defensa de la propiedad están a cargo de la policía; a ésta corresponde programar la represión de la delincuencia, prevenir los delitos y hacer posible la acción de la justicia. Los móviles de actividad policial, dependen de muchos factores, a veces imprevisibles pero existen ciertas relaciones más o menos permanentes que permitirían proyectar los volúmenes de trabajo policial. En materia de seguridad externa, los volúmenes de actividad de la defensa nacional dependerán naturalmente de la situación internacional, de las necesidades que cree la preparación para la defensa, el reclutamiento con fines de entrenamiento, el abastecimiento de los ejércitos existentes, etc. ^{1/} Sobre estos antecedentes se puede fijar límites a la actividad que se comenta.

f) Programas de mejoras administrativas. Esta forma de programación tiene por objeto aumentar la eficiencia y productividad de los organismos del Estado. Su aplicación tiene efecto en todas las áreas que cubre la actividad gubernamental, pues elimina el desperdicio de tiempo, materiales y esfuerzo humano. Para este efecto, el gobierno programa los cambios que introducirá en la estructura organizativa del Estado, las simplificaciones de métodos y procedimientos de trabajo, las mejoras en la instalación de las oficinas, los nuevos sistemas de selección y ascenso del personal, etc. ^{2/} Los aumentos que se logran en la eficiencia gubernativa, permitirán incrementar los rendimientos por unidad de recursos estatales, mejorando la calidad de los

^{1/} Véase Richard Clemence "The Economics of Defense", The Stackpole Co. Pennsylvania, 1953.

^{2/} Para mayor información se recomienda ver de Urwick y otros "Papers on the Science of Public Administration".

servicios prestados y aumentando su cantidad; por ejemplo, una mejor instalación de una escuela, permitirá mejorar la atención de los alumnos matriculados y elevar la calidad de la enseñanza, así como también la eliminación de trámites inútiles puede permitir una mejor atención y aumento de los servicios sociales.

6. Los instrumentos de la programación del desarrollo económico

La aplicación del proceso de programación en materias económicas da lugar a la formulación de "programas de desarrollo económico". Un programa de esta clase admite diversos enfoques y orientaciones. Pero, en general, siguiendo los criterios establecidos a diversos estudios hechos por CEPAL ^{1/} puede afirmarse que "un programa de desarrollo no es un mero agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Cada uno de estos proyectos, considerado en forma aislada, puede ser técnicamente correcto, pero eso no significa por si solo que su conjunto constituya un buen programa. En consecuencia, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable de tiempo".

El programa de desarrollo económico ha sido definido en estudios de CEPAL como "un acto de orden", en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios e recursos de que dispone, y las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas. ^{2/}

a) Clases de Programas de Desarrollo Económico

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen. ^{3/} En efecto, existen programas de desarrollo económico global, programas sectoriales expresados en proyectos de inversión.

i) Programas Globales de Desarrollo Económico

Estos programas contemplan el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macro económico como ser cuentas nacionales, matrices de insumo producto, cuentas de fuentes y usos, etc.

^{1/} Cepal "Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico" pág.8, México, 1952.

^{2/} CEPAL, obra citada.

^{3/} Véase Seymour Harris "Planeación Económica" F. de Cultura Económica, México, 1952.

/Estos antecedentes

Estos antecedentes se estudian a la luz de las técnicas llamadas de programación global ^{1/} en virtud de las cuales se formulan los planes de carácter global. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un país; un nivel de ingresos per cápita por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. El programa global contiene dichas metas y las compatibiliza entre sí y con el volumen de recursos disponibles.

ii) Programas Sectoriales

Estos programas se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería, la industria, etc. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas; frente al atraso agrícola se formula un programa de desarrollo agrícola, con el objetivo de aumentar esta producción; ante un atraso en el sistema de transporte se formula un programa de desarrollo de los transportes, etc. El diagnóstico que se hace para la programación sectorial, es por lo dicho, distinto de aquel que se practica en el caso de la programación global: persigue encontrar "los cuellos de botella" que se han generado en la economía. Las metas que contienen un programa sectorial tienden, precisamente, a romper dichos estrangulamientos.^{2/}

iii) Los proyectos de inversión

La preparación de proyectos es la fase final de la formulación de programas de desarrollo económico y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas. Se ha definido el proyecto de inversión como un conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que tiene asignar recursos de un país para la producción de determinados bienes y servicios.^{3/} Los programas de desarrollo fijan los volúmenes de inversión y su orientación y estas metas luego deben transformarse en proyectos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos concretamente en obras físicas. Tanto en la fase de programación, como de elaboración de proyectos, y en la ejecución práctica, el presupuesto constituye una herramienta de primera utilidad como se destacará más adelante.

^{1/} Véase CEPAL, "Introducción a la Técnica de la Programación", op.cit.

^{2/} Jorge Ahumada "Curso de Teoría y Técnica de la Programación del Desarrollo Económico". Mimeo. 1957.

^{3/} Véase CEPAL "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico" E/CN.12/426.

b) Los instrumentos

b) Los instrumentos de la programación global del Desarrollo Económico

Para formular y ejecutar programas, existen diversas técnicas de programación. El desarrollo experimentado por estas técnicas ha permitido llegar a construir verdaderos "instrumentos" de programación, sin los cuales no es posible crear un programa coherente. En el campo en que más se han perfeccionado estos instrumentos es en el económico; pero, sin duda, queda aún un gran trecho que cubrir para llegar a tener "instrumentos de precisión". Todos los sistemas de programación trabajan con magnitudes aproximadas, que fundamentalmente reflejan tendencias, siendo por tanto el cálculo de probabilidades la nota dominante en la programación.

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

Los instrumentos de programación tienden a facilitar la formulación de programas, la ejecución de programas o la evaluación de programas. Todos ellos prestan utilidad a cada una de estas fases, pero se emplean con mayor énfasis en unas que en otras, tal como se hará notar en cada caso.

Los principales instrumentos de la programación del desarrollo económico son los siguientes:

1. Los modelos econométricos.
2. Los sistemas de contabilidad nacional.
3. Los presupuestos nacionales.

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

/i) Los modelos

i) Los modelos econométricos utilizados en la programación

Estos modelos entregan instrumentos adecuados de planificación y política económica. Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, financiar el presupuesto, etc. Para alcanzarlo el Gobierno cuenta con ciertos medios como: obras públicas, devaluación de la moneda nacional, la tributación, etc. Pero estos medios pueden producir, además del efecto directo esperado, efectos indirectos o subsidiarios que sean contradictorios con los fines propuestos. Por ejemplo, uno de los fines de la política económica podrá ser detener el alza de los precios, para lo cual se pueden restringir los créditos, pero esta restricción puede producir disminuciones en la actividad interna y bajar la producción, con lo que podría frustrar otros fines de la política económica. Así, pues, el énfasis colocado en ciertos objetivos debe compatibilizarse debidamente, para evitar tener que tomar medidas a continuación en otros frentes para contrarrestar efectos indirectos no previstos. Para corregir estos defectos se han ideado métodos que tienen en cuenta el aspecto "simultaneidad" en las metas y medios. Se debe considerar, entonces, el conjunto de todos los medios y determinar la manipulación de ellos de un modo tal que produzcan la combinación de todos los efectos. Por ejemplo, los "modelos de decisión" ^{1/} tratan de relacionar los fines y los medios en un solo juego de ecuaciones simultáneas. Para la construcción del modelo se toman ciertas variables, unas relativas a los fines (aumento del ingreso per cápita, ocupación plena, etc.); y otras relativas a los medios (tasa de tributación, tasa de intercambio, nivel de salarios, etc.) y otras que describen la economía (los precios, el ingreso nominal, etc.) En seguida se fijan las "relaciones" que existen entre las variables, las relaciones pueden ser de definición (expresan identidades como la que existe entre ambos lados de las cuentas nacionales); relaciones técnicas (coeficientes de insumo-producto), y de comportamiento (curvas de demanda y oferta, ahorro e inversión, etc.).

Por lo general, los medios son determinados por los fines establecidos y esta simultaneidad trata de lograrse con el desarrollo del modelo de decisión.

^{1/} Ver Jan Tinbergen "On the theory of Economic Policy", North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1952 y "Econometrics". The Bladingson C. 1951.

ii) Los sistemas de contabilidad nacional

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

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

Para cumplir las finalidades expuestas, en las Cuentas de Ingreso Nacional se consideran las transacciones que se realizan en la compra de bienes y servicios finales. Las transacciones pueden referirse a bienes de consumo y servicios o bienes de capital finales.

Las transacciones hechas para mover la producción anual se presenta ordenada en distintas cuentas. Tradicionalmente se ha presentado al Ingreso Nacional dividido en seis cuentas a saber: Cuenta Consolidada de la Producción; Cuenta del Gobierno General; Cuenta de los Consumidores; Cuenta de las Empresas; Cuenta del Resto del Mundo; Cuenta combinada de capital. La cuenta de la producción muestra en un lado el ingreso nacional al costo de los factores y en el otro el Producto Nacional, o sea, la suma de los gastos de los sectores, etc. Las cuentas siguientes muestran los ingresos y gastos de cada una de las unidades y la parte consumida y la ahorrada. Las transacciones corrientes que hace cada sector se equilibra, usando un sistema de contabilidad por partida doble, con la entrada correspondiente en la cuenta de otro sector.

El propósito básico del Sistema de Relaciones Interindustriales es mostrar las relaciones que existen entre las distintas actividades económicas. Para ello se presentan las interrelaciones estructurales entre los sectores. La matriz de insumo-producto permite describir la estructura económica y llegar a saber qué efectos produce un cambio en la demanda final sobre todo el conjunto de transacciones interindustriales.

/Para el

Para el cumplimiento de sus propósitos, el sistema en estudio extiende su medición a todas las transacciones que se efectúan en el sistema económico para comprar la producción nacional en su sentido más amplio. Por consiguiente, incluye la compra de la producción de bienes finales e intermedios por las actividades y sectores económicos; o dicho de otra manera, las ventas de las empresas hechas a otras empresas, a los consumidores finales, al Gobierno y a otros países. Es decir, mide el valor bruto de la producción generada en un lapso de tiempo determinado.

De lo anterior fluye que el sistema debe contabilizar las transacciones efectuadas en bienes y servicios intermedios y finales, muestra, pues, las transacciones interindustriales.

El sistema de relaciones interindustriales es un sistema que tiene un menor grado de consolidación de transacciones que el Sistema de Cuentas Nacionales. En este último sistema, la Cuenta de las Empresas nos muestra en forma consolidada, es decir, eliminando las transacciones intermedias o interindustriales, la producción de los negocios. En este otro sistema se desconsolida esta cuenta, precisamente para mostrar las transacciones que se producen entre las industrias antes de llegar a la producción final.

Los sectores principales son de dos clases; los sectores productivos, es decir, las actividades económicas que generan la producción y los sectores consumidores, es decir, los que compran la producción a las actividades económicas. Los sectores productivos son: la agricultura, la industria, la minería, los transportes, etc., según el número de actividades que se quiera detallar.

El sistema de Fuentes y Usos muestra los factores que influyen en las decisiones de ahorro e inversión de un país. Los motivos que inducen a ahorrar a las familias, el Gobierno, las empresas, etc., son diferentes. Este sistema tiene por fin reflejar por separado el ahorro de cada uno de estos sectores y posibilitar el análisis de su conducta frente al ahorro.

El sistema expuesto comprende la medición del volumen de ahorros e inversión. Considera, por consiguiente, los recursos financieros destinados a obras de capitalización.

El sistema registra todas las transacciones relacionadas con el ahorro e inversión que se efectúan en el mercado de capitales y en el sistema bancario. Se incluyen transacciones monetarias como ser: préstamos, aumento de caja, compra de acciones, etc., y transacciones contables como: ganancias no distribuídas, reservas de depreciación, variación de inventarios, etc.

/ La Cuenta

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

Este sistema pues, desconsolida todas las transacciones de ahorro e inversión con el objeto de mostrar como el mercado de capitales y el sistema bancario y financiero genera y canaliza los ahorros hacia la inversión.

iii) Los presupuestos nacionales

Los sistemas contables ya vistos permiten formular los presupuestos correspondientes, mediante la proyección de las cuentas.

Estos presupuestos son principalmente el Presupuesto Económico Nacional, el Presupuesto de Relaciones Interindustriales y el Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos.

El Presupuesto Económico Nacional surge del sistema de Cuentas Nacionales. En él aparecen las mismas cuentas, sectores y transacciones de este sistema de contabilidad. En él se registran las decisiones de ingreso y gasto que previsiblemente tomará cada unidad de la comunidad, ya con el propósito de producir bienes de consumo o de capital sea para consumirlos en el territorio nacional o para exportarlos.

Este presupuesto fija el volumen y distribución sectorial de la demanda en términos generales. Es la herramienta básica de la programación global, pues sirve para fijar el nivel de demanda nacional.

El presupuesto de Relaciones Interindustriales contempla detalladamente cuanto deberá producir cada una de las actividades económicas, para satisfacer la demanda final e intermedia a que dará lugar una determinada estructura del Presupuesto Nacional. Este plan se formula a partir de la matriz de relaciones interindustriales, especialmente en función de las

/variaciones de

variaciones de la demanda final. Los efectos que producirán los cambios en la demanda final se calculan mediante el proceso de inversión de la matriz de insumo-producto a través de la aplicación de los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final.

Como vimos el sistema de relaciones interindustriales entrelaza la división de las unidades económicas (consumidores, empresas, etc.) con la división de las actividades económicas (agricultura, industria, minería, etc.), de tal manera que conociendo el total de recursos financieros que corresponderá usar a cada sector económico es posible determinar, por ejemplo, cuántos de los recursos usados por el sector empresa se emplearán en cada una de las actividades económicas que darán origen a la oferta de bienes intermedios y finales, cuánto de los recursos usará el Gobierno para compras de bienes finales, de cuánto dispondrán los consumidores para comprar bienes finales, etc.

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

c) Los instrumentos de programación de largo, mediano y corto plazo

Los mecanismos de programación anteriores expresan los programas de largo, mediano y corto plazo.

Con los propósitos anteriores, los países han formulado planes generales de desarrollo económico a largo plazo en los que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional y la creación de nuevas oportunidades de ocupación para sus habitantes. Estos planes de largo plazo abarcan de cinco a diez años y algunos de los Gobiernos que los han formulado son, por ejemplo, Ceylán con su plan de diez años; el Irán, con su plan de siete años; la India, con su plan quinquenal; Japón, con su plan quinquenal para 1956-1960 y su plan sexenal de 1958-1962; Yugoslavia, con su plan quinquenal, etc.

/También han

También han formulado programas de desarrollo países como Pakistán, Afganistán, Nepal, Filipinas, Brasil, Italia y otros numerosos países.

Las metas generales de crecimiento, fijadas en los planes de desarrollo económico de largo plazo, son expresadas con mayor detalle a través de la formulación de programas de inversiones públicas de mediano plazo. Estos planes tienen por objeto, programar en detalle las inversiones estatales y se formulan en función de los planes generales de desarrollo. Los planes de inversión pública cubren, por lo general, tres a cuatro años y comprenden la inversión total del sector público. Han formulado programas de esta clase países como Colombia, Venezuela y Filipinas.

Tanto los planes generales de desarrollo económico como los planes de inversiones públicas, se expresan en proyectos concretos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos a obras específicas como Centrales Hidroeléctricas, Carreteras, escuelas, puertos, hospitales y demás obras de esta clase.

Los planes generales de desarrollo, que por lo general son de largo plazo, los planes de inversiones públicas, que por lo general son de mediano plazo, y los proyectos específicos, son registrados por el Gobierno en la distribución de sus recursos financieros a través del Presupuesto Fiscal Anual. El Presupuesto del Gobierno, cuando se presenta estructurado por programas, constituye el instrumento de ejecución inmediata e a corto plazo de los objetivos de largo plazo y de mediano plazo contenidos en los planes generales de desarrollo y de inversiones públicas.

La programación del desarrollo, contiene la especificación de lo que se va a hacer en el tiempo futuro, y para poder realizarse se requiere su expresión espacial. Para estos efectos, los planes mencionados anteriormente deben dividirse según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, los planes son de tres clases por lo menos: planes nacionales, planes regionales y planes urbanos.

Los planes nacionales de desarrollo y de inversiones y el presupuesto anual deben cubrir los agregados económicos y señalar las metas al nivel nacional por conseguir.

/Así como

Así como los programas globales necesitan de los sectoriales, los planes nacionales requieren de una expresión detallada al nivel de cada región o zona geográfica del país. Ello es más importante, si se considera que la economía de los países, no es territorialmente homogénea y que requieren por consiguiente tratamientos especiales. Las entidades encargadas de esta clase de planificación son los Gobiernos estatales, departamentales o provinciales y las corporaciones de desarrollo regional como las existentes para el Valle del Tennessee, en Estados Unidos; el Valle de Papaloapán, en México; del Valle del Cauca, en Colombia, etc.

Los programas de desarrollo urbano, tienen por objeto determinar la utilización de los espacios en las ciudades. Para estos efectos, se levantan planes reguladores que indican la manera cómo debe hacerse la urbanización futura de las ciudades, fijando los nuevos barrios que hayan de adelantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, los sitios de recreo y de deportes, los templos y áreas verdes, las fábricas, las escuelas, y demás edificios necesarios a la población.

Todas las distintas clases de programas y planes mencionados anteriormente, se elaboran dentro de técnicas específicas de programación y se expresan en instrumentos apropiados a cada caso. Los planes de desarrollo económico se formulan con base en "la Técnica de Programación del Desarrollo Económico" y se expresan en instrumentos llamados "Presupuestos Económicos". Los planes de Inversiones Públicas se formulan de conformidad con la "Técnica de Programación de las Inversiones Públicas" y se expresan en "Presupuestos de Inversiones". Los proyectos se elaboran de acuerdo con la "Técnica de Preparación y evaluación de proyectos". Los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollará el gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la "Técnica de Programación Presupuestaria" y se expresan en el "Presupuesto - Programa del Gobierno".

Capítulo II

LA ORGANIZACION PARA EL PLANEAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1. Concepto de organización

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

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

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

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

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

La primera premisa que se desprende de esta definición es que ella identifica a la organización como un proceso puro. Esto implica una doble relación: por una parte con las personas que crean o practican dicho proceso, y por otra, con los objetivos del proceso mismo. En esta parte se comentará la organización como un proceso, tratándose todo lo relativo a las personas en la parte referente al personal.

Se ha dicho que la organización es el aspecto formal de la administración, o bien, que es el marco de todo grupo que marcha hacia cierto objetivo común, queriendo dar a entender que la organización se refiere solamente a la diferencia de los deberes individuales, pero los deberes deben relacionarse con los procedimientos y de aquí nace la verdadera dinámica de la organización, la fuerza que la impulsa a alcanzar sus objetivos.

Debido a que existe una íntima relación entre la administración y la organización, comunmente suelen tomarse los dos términos como sinónimos. Pero la verdad es que son diferentes, porque mientras la técnica de la administración, en sus relaciones humanas, consiste en el arte de dirigir o inspirar a los seres humanos, La técnica de la organización se encarga de relacionar funciones o deberes específicos en un todo coordinado. De aquí se desprende que la técnica de organizar precede, en orden lógico, a la técnica de administrar. Así, un buen organizador podría ser un mal administrador o jefe, por razones de carácter o temperamento, pero no puede concebirse que un mal organizador pueda ser un buen jefe si tiene que hacer verdadera labor de organización.

/En suma,

En suma, la administración presupone siempre algo tangible que administrar, y este algo sólo la organización se lo puede proporcionar.

2. Los principios de la Organización

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

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

Por lo tanto, podemos definir la coordinación como la disposición ordenada del esfuerzo del grupo, para dar unidad de acción con vistas a un propósito común. La coordinación es el principio fundamental de la organización y en él se contienen todos los otros principios subordinados.

Siendo la coordinación el principio que abarca a todos los demás, su propio principio y fundamento se encuentra en la autoridad o poder coordinador supremo. Por otra parte, en la organización la autoridad es un derecho que radica en su propia estructura y que descansa en causas morales. No puede concebirse la autoridad sin la correspondiente responsabilidad, y si la superioridad usa sus derechos sin darle debida atención a sus deberes, tarde o temprano, fracasará.

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

/pos de

pos de las metas del plan, es a través de normas administrativas que hagan de esta comunidad de intereses una realidad más tangible para cada uno de sus miembros.

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

En su sentido primario, doctrina del programa significa la definición del objetivo. En la organización gubernamental se suelen encontrar doctrinas diferentes y cambiantes, por ello debe formularse una doctrina que sirva al objetivo de la organización.

Ahora bien, la eficiencia organizada en la persecución de cualquier objetivo exige una doctrina, pero la aplicación eficiente, aún de la doctrina más sana, requiere a su vez una disciplina coordinada. Es decir, que más importante que la disciplina impuesta por mandato es la disciplina que el mando debe imponerse a si mismo, puesto que tal disciplina es el primer requisito para asegurar una auténtica eficiencia organizada. Sin esta autodisciplina en los niveles superiores es inútil esperar disciplina en cualquier otro nivel. Podríamos llamarle a esto disciplina a través del ejemplo; ejemplos que son esenciales para la buena marcha de la ejecución de programas.

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

/Donde quiera

Donde quiera que encontremos una organización, aunque sea de dos personas, siempre existirá el principio del escalafón. El proceso de escalafón tiene su propio principio, proceso y efecto, a saber:

1) liderato o jefatura; 2) delegación; y 3) definición funcional.

El liderato representa autoridad, y debe poseer toda la autoridad necesaria para ejercitarse, pero esto no quiere decir que el líder y la autoridad suprema sean idénticas. En efecto, el procedimiento usual es que la suprema autoridad coordinadora, donde quiera que radique, designe a sus líderes.

El liderato es la forma que la autoridad asume al ponerse a actuar.

La importancia del liderato aumenta a medida que crece la organización, ya que tal crecimiento exige líderes que conozcan los programas de desarrollo los principios de organización y que sepan aplicarlos. Pero un buen líder no solo tiene que estar empapado en las ideas del programa y ser un organizador eficiente, sino que además tiene que poseer cualidades psíquicas para dirigir. Una buena síntesis de las cualidades de un líder es la que expresa que, "el líder debe ser todo lo que él desea que lleguen a ser sus subordinados".

Como ya se dijo, el proceso del escalafón tiene, a su vez, su propio proceso interno: el de la delegación. Delegar significa que una autoridad superior confiere a un subordinado una parte de su mando. La delegación implica una doble responsabilidad; el delegado se hace responsable ante el superior por el cumplimiento de su tarea, pero el delegante sigue siendo responsable de que esa tarea se lleve a cabo ante las autoridades superiores.

La delegación aparece en la organización como una consecuencia necesaria a la naturaleza procesal del liderato, ella es inherente a la naturaleza misma de la relación entre superior y subordinado. Por otra parte, el modo como el líder delega la autoridad permite identificar tres tipos diferentes de jefe: 1º Aquél a quien le resulta fácil delegar su propia autoridad y que incluso estaría complacido de poder delegar su propia "responsabilidad". La principal característica de esta clase de personas es su repugnancia o resistencia a aceptar la responsabilidad y las obligaciones que ésta impone. No son líderes auténticos y sólo se encuentran

/en ese

en ese papel por circunstancias fortuitas. 2º El que delega la autoridad con facilidad y procede a ello en cuanto percibe la necesidad de hacerlo. No obstante, tiene conciencia que siempre hay algo que no puede delegar y que es su propia autoridad y la responsabilidad correspondiente. Es este sentido de responsabilidad lo que lo decide a delegar cualquier función tan pronto como su tarea global comienza a exceder sus posibilidades personales de trabajo. Tales personas son los verdaderos líderes de programas. 3º El último tipo está representado por aquel líder que siendo muy eficiente para ejecutar cualquier tarea que sea susceptible de realizarse personalmente, fracasa como organizador, por su incapacidad para utilizar las aptitudes de otros. En ciertas circunstancias, la absoluta necesidad física puede forzarle a delegar algunos deberes, pero siempre trata de retener, en la medida de lo posible la autoridad esencial para un desempeño eficiente de tales deberes. Este tipo de personas plantea con frecuencia el mayor obstáculo al crecimiento organizado de las instituciones y puede entorpecer el desarrollo de todo un programa.

El tercer principio del proceso gradual es el que se denomina definición de funciones. Por definición de funciones se entiende la forma gradual a través de la cual la jefatura delega en cada subordinado su propia tarea específica. Es necesario dejar en claro que este principio no es sinónimo de funcionalismo. En efecto, definición funcional es sencillamente el último fin y la meta de todo proceso gradual, en cambio, el principio funcional se refiere a la distinción entre diferentes clases de deberes. Así en el Ejército, la diferencia entre generales y coroneles es jerárquica o gradual, pero la diferencia entre un oficial de artillería y uno de infantería es funcional.

En suma, como se ha visto, el proceso gradual es el proceso inherente de la organización a través del cual la autoridad coordinadora impregna toda la estructura organizada. Este proceso, operando a través del liderato, delega a su vez autoridad a los subordinados a lo largo de la cadena gradual o jerárquica. El fin y efecto de este proceso está en lo que hemos llamado definición funcional. Por consiguiente, la definición funcional, es decir, la forma gradual que define y asigna cada función, precede a todas las demás funciones.

/c) El principio

c) El principio funcional. Este principio procura hacer la distinción entre diferentes clases de deberes. Para que este concepto quede más claro es necesario destacar que cuando se hable de funcionalismo en la organización, se quiere decir diferenciación funcional entre diversas clases de deberes.

En todo organismo debe haber alguna función que determine su objetivo, otra que la impulse hacia su consecución expresada en un programa y una tercera que la interprete mediante decisiones de acuerdo con aquellas reglas de procedimiento que hayan sido predeterminadas.

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

Corresponde al organizador la tarea de la correlación formal de funciones, en tanto que al líder del programa le corresponde relacionar a las personas que desempeñan tales funciones.

3. Las operaciones de la organización

La primera operación de organización es la "estructuración", que comprende la creación o reforma de un cuerpo administrativo. Además esta operación comprende la especificación de las características o requisitos que debe poseer el personal para poder ocupar un puesto determinado en el servicio en que va a desempeñar sus funciones.

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

/Como se

Como se vió, el principio fundamental de la organización es la coordinación, en el cual están contenidos todos los otros principios. Hay dos formas de coordinación: la vertical y la horizontal.

El principio de la coordinación vertical se expresa en una sola palabra: autoridad. La autoridad tiene que seguir un proceso claramente definido que le permita infiltrarse en toda la organización, de manera que todos pueden tomar parte en el ejercicio de esa autoridad, de acuerdo con la naturaleza de sus obligaciones.

Ahora bien, el proceso por medio del cual la autoridad actúa en la organización recibe el nombre de liderato, el cual funciona por medio de la delegación de responsabilidades.

El propósito final de la delegación es precisamente el de la coordinación de funciones, es decir, de las distintas clases de deberes u obligaciones. El "funcionalismo" aparece cuando la línea central de la autoridad comienza a crear funciones a uno y otro lado, para luego diversificarse en varias clases de funciones.

Desde el punto de vista de la organización, las funciones ministeriales de gran importancia requieren una organización escalonada desde arriba hacia abajo, de manera que esas funciones a todo lo largo de la cadena en escalera adhieren a la línea de autoridad.

El jefe ejecutivo debe tener autoridad de línea para ejercer una supervisión o inspección efectiva sobre los diversos elementos subordinados de su organización. Pero, no siempre es necesario que todas las negociaciones con los niveles inferiores de la organización se efectúen a través de la línea de la autoridad. Así, la asesoría directa, los contactos técnicos y de información especializada no se oponen a una buena organización. De otro lado los problemas de dirección, política general, disciplina y otras materias conexas, deben ser solucionadas a través de la línea de autoridad.

El principio de la coordinación horizontal actúa por medio de la aplicación universal del conocimiento, la que se obtiene fundamentalmente a través de las fases informativas y asesora del estado mayor. Este servicio del conocimiento es esencial para el buen funcionamiento de cualquier organización y es por eso que los servicios de estado mayor, aunque

/no estén

no estén organizados formalmente aparecen en todas las instituciones.^{1/}

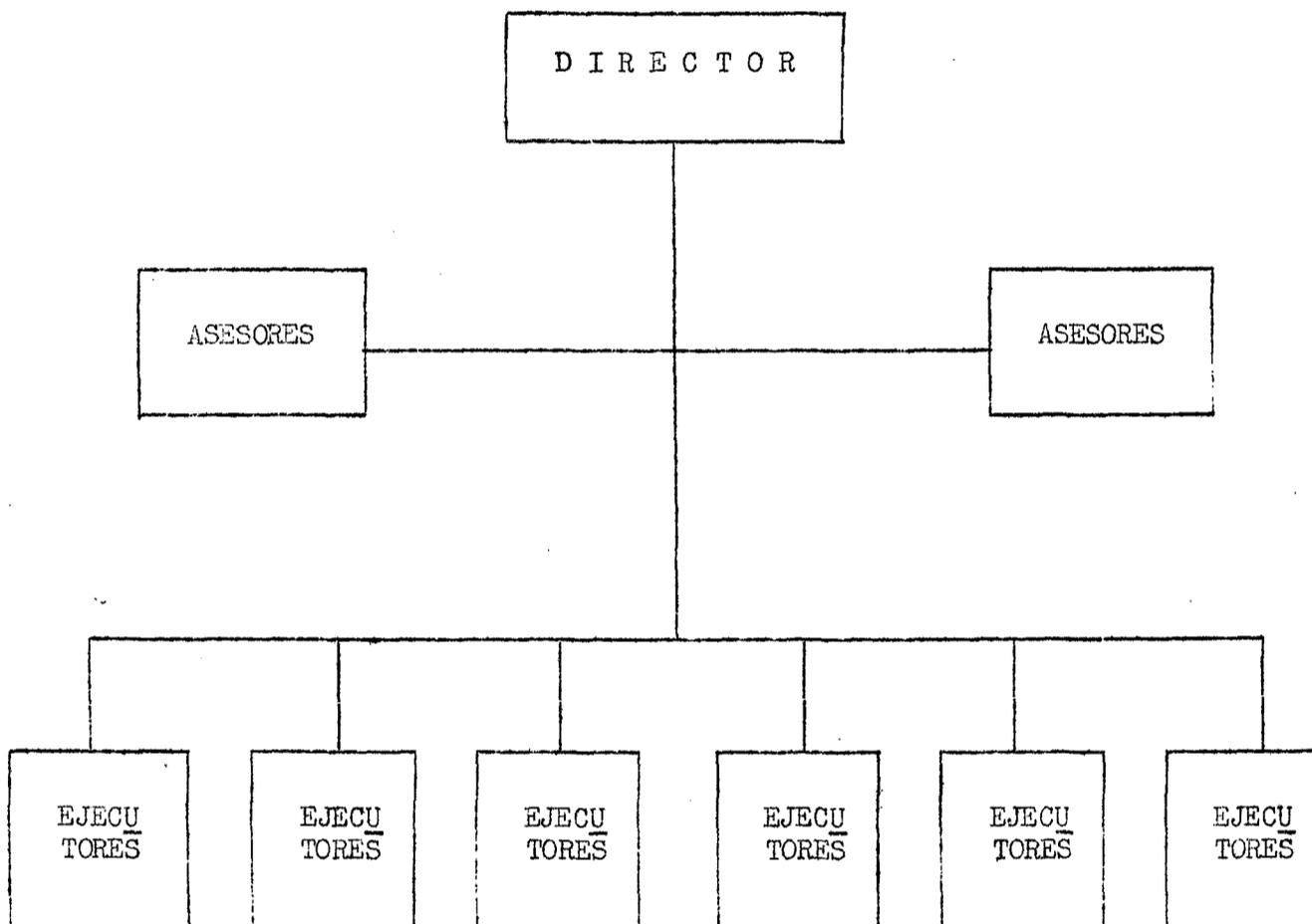
El servicio de estado mayor, al igual que la autoridad de líneas, comienza desde arriba; en esta primera etapa su papel es el de asesor de la dirección o liderato. Por esto se lo ha definido como una prolongación de la personalidad del jefe ejecutivo, que en la práctica se traduce en que éste puede disponer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

La mejor manera de representar la estructura administrativa se logra mediante el organograma, que es esencialmente esquemático e incompleto.

El organograma puede ser el resultado del estudio de un organismo existente, o bien, el complemento para la creación de un organismo. Debido a que es una representación incompleta, el organograma debe acompañarse siempre de explicaciones verbales o escritas. La mayoría de las estructura no se describe con organogramas sino que con leyes, reglamentos, resoluciones, etc.

^{1/} En esta parte se ha seguido la orientación de diversos materiales relacionados con las técnicas administrativas, según sistematización hecha en el "Manual de la Administración Pública de Chile" trabajo del Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile 1959.

Esquema de la Coordinación horizontal



Los organogramas se componen de dos elementos gráficos:

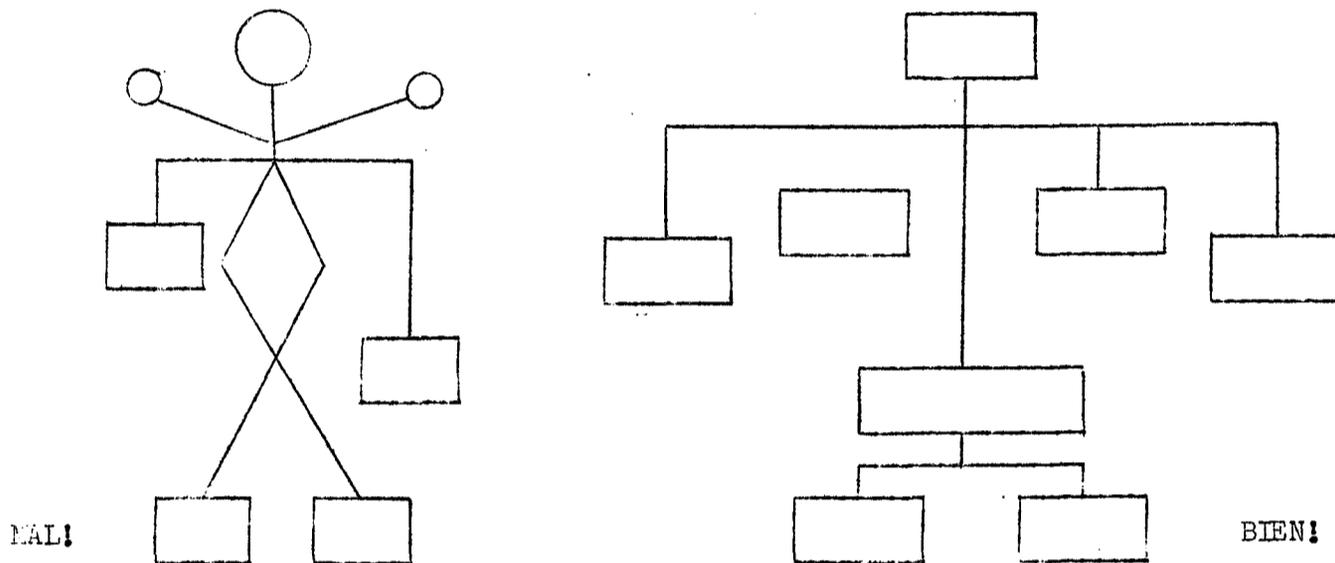
- a) los que representan las unidades
- b) los que representan las relaciones que hay entre ellas

Al mismo tiempo, es necesario representar distintos tipos de unidades y diferentes clases de relaciones.

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

/Un ejemplo

Un ejemplo aclarará esta idea.



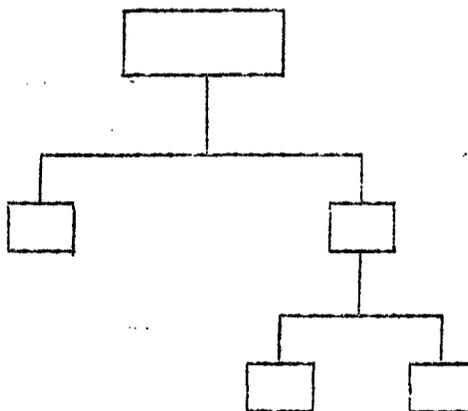
No deben introducirse en el organograma unidades cuya colocación no depende de relaciones administrativas.

Una unidad de trabajo puede ser un individuo o varios, de acuerdo a éste existen unidades unipersonales y pluripersonales.

Las unidades y relaciones se clasifican según las funciones que desempeñan y así tendremos:

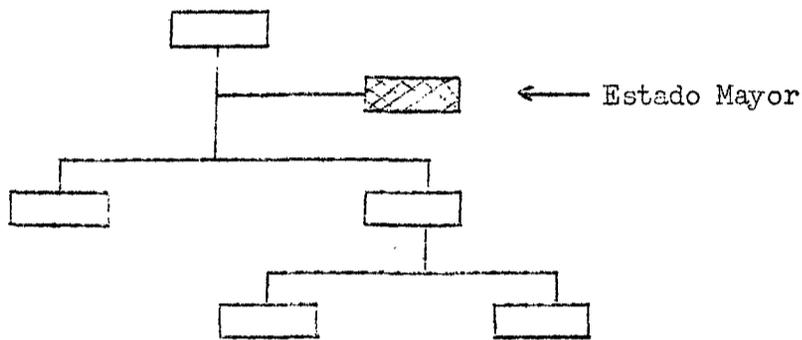
- 1) de línea simple (de ejecución-un solo jefe)
- 2) de estado mayor (de planeamiento, asesoramiento y supervisión - no pueden ordenar sino en nombre del jefe)
- 3) de coordinación • comités

Las relaciones y unidades de línea simple se representan así:

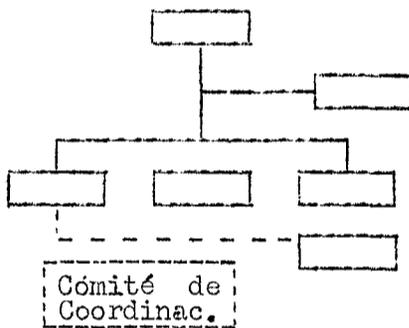


/Las relaciones

Las relaciones de estado mayor se representan así:



Las relaciones de coordinación se representan así:



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



Es muy importante al dibujar un organograma observar siempre los diferentes niveles que existen en la institución.

La operación de instalar se refiere a la necesidad de que todo organismo o institución tenga una sede para el desarrollo de sus actividades que ofrezca a sus componentes un sitio adecuado para trabajar y en donde puedan disponer de los elementos apropiados para la realización de sus actividades.

El acondicionamiento de una oficina requiere un adecuado uso y control de tres factores ambientales; a saber: luz, sonido y aire.

4.- Los Organos de la Programación en el Gobierno

Las entidades encargadas de formular los programas son los organismos asesores. Estos organismos a los que se llama "estados mayores", tienen a su cargo los estudios y trabajos que conducen a la elaboración de los programas. Hacen el diagnóstico, confeccionan los instrumentos de la programación, fijan las metas y recursos disponibles, etc.

Para examinar los distintos aspectos de los estados mayores se discutirán sus orígenes, su naturaleza, sus características, su estructura interna, su ubicación dentro de la administración pública, sus sistemas de coordinación, su personal, sus métodos de trabajo, su tamaño, etc.

La discusión de estos aspectos, permite fijar las ideas principales en torno a los organismos encargados de la planificación para una adecuada confrontación con la experiencia práctica de los países que se verá en el capítulo próximo.

a) Los organismos asesores

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

/b) Orígenes de

b) Orígenes de los organismos asesores

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

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

En 1903 se aprobó en Estados Unidos la ley que constituyó el estado mayor del Ministerio de Guerra de ese país y hasta 1916 se produjo una permanente pugna entre los oficiales del estado mayor de un lado, y los oficiales ejecutivos de otro. Esta pugna fué resuelta por Newton D. Barker con motivo de la entrada de Estados a la Guerra. ^{1/} A partir de 1918 y hasta 1939, superados los problemas de relaciones y predominio entre oficiales de estado mayor y ejecutivos, se suscitan ahora problemas por el tamaño de los estados mayores. Se busca determinar el "tamaño óptimo" de los estados mayores. La falta de ideas claras, hizo que se trasladaran muchas funciones administrativas a los estados mayores: esto hizo crecer el tamaño de los mismos y su número de personal. En un informe emitido en 1931 por Douglas Mac Arthur, a la sazón Jefe del Estado Mayor General de Estados Unidos, se señala que se llegaron a formar divisiones de gran tamaño dentro del Estado Mayor que eran autosuficientes: cada jefe de ellas tenía gran autoridad e influencia, no lográndose ni coordinación ni concierto: la falta de coordinación entre las recomendaciones fué frecuente, y el trabajo administrativo dominó la gestión del estado mayor. La entrada a la guerra de Estados Unidos en 1942 creó las condiciones para una drástica reforma que permitió reducir el número de oficiales, reorganizar el servicio creándose seis divisiones, y reducir el papeleo.

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

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

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

Con respecto a la estructura de los estados mayores, el esquema clásico consta de cuatro secciones: 1. Personal, encargado de reunir información sobre el personal disponible, aunque no de administrarlo; 2. Inteligencia, que recoge informaciones, la tabula, actualiza y analiza; 3. Operaciones, que tiene a su cargo la formulación de los planes y alternativas; 4. Logística encargada de estudiar las necesidades materiales para ejecutar los planes.

A estas cuatro divisiones clásicas se suelen agregar otras nuevas. Así ocurrió en Estados Unidos, país en el que en 1943, por ejemplo, se crearon las nuevas secciones de: Asuntos Civiles; Capital Humano; Planificación Especial; Presupuesto; Innovaciones Científicas, Contabilidad e Informes del Potencial.

En Alemania de pre-guerra, el estado mayor se componía del estado mayor general y del especial: el primero tenía cuatro secciones: 1) Operaciones; 2) Suministros y Administración; 3) Inteligencia; 4) Entrenamiento. El segundo constaba de cuatro secciones: 1) Ayudantía; 2) Justicia Militar; 3) Inteligencia; 4) Intendencia y 5) Capellanía.

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

Las unidades de estados mayores en las fuerzas de defensa nacional han aportado, en materia de relaciones con los ejecutivos, de tamaño y de estructura interna, importantes antecedentes y experiencias para el desarrollo de las asesorías en los órganos civiles de los gobiernos. A medida que los gobiernos intervenían en la economía a partir de 1930 se hacía necesario crear órganos destinados a formular la política económica. Después de la segunda guerra mundial, la gran mayoría de los países de la órbita occidental

/organizan sus

organizan sus "órganos de planeamiento y asesoría". Su experiencia es, por ello, todavía demasiado reciente. En los países socialistas, en cambio ella data del año 1921, cuando fuera creada la Comisión de Planificación (Gosplan) como órgano asesor del Gobierno soviético, sin atribuciones ejecutivas.

c) Naturaleza de los órganos asesores.

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

La asesoría tiene tres aspectos principales: la informativa, la asesora, y la supervisora.

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

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

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

/Las funciones

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

d) Relaciones entre los asesores y los ejecutivos de un programa

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

Podría preguntarse cuál es la razón que existe para que un líder necesite un servicio de estado mayor. La respuesta debe encontrarse como ya se vió en las complejidades de la vida moderna, que se reflejan en toda forma de organización y que obligan al líder a pensar constantemente en muchos problemas y a considerar demasiados factores cuya solución requiere un conocimiento excesivamente diversificado para que las facultades de una sola persona pueda abarcarlo en su totalidad sin ayuda ajena. Aún cuando todas las decisiones deben derivarse de la cabeza directiva, es imperativo que estos

/problemas lleguen

problemas lleguen a su conocimiento debidamente ponderados, con todo el estudio y la investigación que pueda darles un servicio de estado mayor organizado. En este sentido, el estado mayor constituye una extensión de la persona del jefe ejecutivo.

Con respecto a la actitud que puede tomar hacia el estado mayor, el jefe es susceptible de clasificarse en diversos tipos, a saber: a) El líder que se apoya demasiado en su estado mayor, al permitir que otros piensen por él. En el pasado, el sistema monárquico con su principio de liderato hereditario, nos brindó algunos ejemplos importantes de esta actitud. En efecto, debido a la ineptitud de algunos de esos líderes para gobernar solía ocurrir uno de estos dos fenómenos: o bien los consejeros funcionalizados de estado mayor asumían gradualmente la función del liderato hasta que el jefe precedente pasaba a serlo sólo de nombre. Así, en las monarquías constitucionales modernas el traspaso gradual de la autoridad a los consejeros, llegó a transformarlos en ministros que adquirieron una verdadera responsabilidad de línea, motivando la transición de la autocracia al constitucionalismo. b) En las organizaciones modernas encontramos otro tipo de líder, aquél cuya confianza en sus propios recursos lo hace impermeable a todo consejo de estado mayor. Un liderato así para tener éxito necesita de un verdadero genio, como fué el caso de Napoleón. Los efectos a largo plazo de este tipo de liderato, determinan la destrucción de la eficiencia organizada, debido a que el servicio de estado mayor tiende siempre a atrofiarse cuando se pasan por alto sus consejos. c) El tercer tipo de líder reúne las características que ya se han anotado en este estudio y representa un verdadero equilibrio entre los extremos, y por consiguiente, logra una coordinación efectiva entre las funciones de línea y de estado mayor.

e) Requisitos del funcionamiento de los órganos asesores

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

/La infiltración

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

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

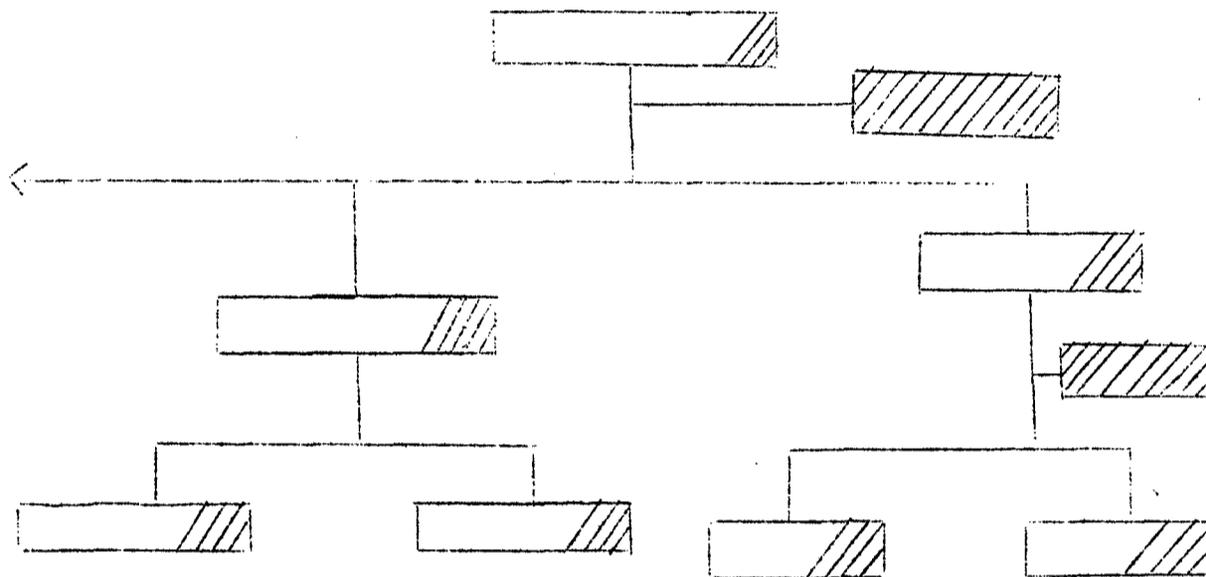
Se ha definido a este servicio de conocimiento en la esfera de la ejecución como la fase supervisora del servicio de estado mayor. Más que una observación de conjunto, la supervisión significa una observación detallada, es decir, una inspección. Tan importante es este servicio de inspección que algunos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

f) Ubicación de los órganos asesores en la estructura administrativa

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

/Gráficamente se

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



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

5. Estructura del sistema institucional de programación

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

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

Cada país conforme a sus necesidades presente o futuras, conforme a una tradición institucional, evolución histórica, etc., ha dibujado, racional o espontáneamente, un "esquema de administración de programas".

/Muchas veces

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

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

/modelo de

modelo de Holanda, si el mayor poder económico está radicado en Hacienda, o bien en la Presidencia, o si son los Ministerios los más decisivos por tratarse de un régimen parlamentario (caso del gabinete en Inglaterra.)

Otro problema que debe considerarse a continuación, es la determinación del grado de descentralización que debe adoptarse, especialmente en el caso de las instituciones financieras y promotoras.

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

a) Principios de la organización de las entidades de programación

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

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

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

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

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

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

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

/b) Principios en

b) Principios en materia de procedimientos y métodos de trabajo

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

Debe establecerse un adecuado sistema de distribución de trabajos entre el personal de las Oficinas de planeación:

Debe establecerse un sistema racional de procesos y secuencia para la ejecución de las funciones, especialmente las relativas a captación de datos.

Debe crearse un sistema de procedimientos que vincule la oficina de planeación con las ramas ejecutivas o de línea de la administración y permita obtener de aquéllas los materiales necesarios para la formulación, ejecución y control de los planes, sin perjuicio de guardar las líneas de autoridad.

c) Principios en materia de personal

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

La selección designación, promoción, ascenso, etc., del personal planificador debe regirse, en general, por las normas del servicio civil de cada país, pero debe procurarse dejarle libre de trabas burocráticas, exigencias formales, etc.

Es preferible que el personal de planeamiento esté formado por grupos de técnicos de diversas especialidades, profesiones y formación, de acuerdo con las necesidades de la programación sectorial, regional, etc.

El personal de planeación debería alternar periódicamente sus labores asesoras con las de línea (pero no frecuentemente,) dándole oportunidades de dirección en programas en cuya formulación haya participado, etc.

d) Institucionalización del Sistema de Programación

Existen ciertos principios relativos a la regulación legal del sistema de administración de la Programación. Ello se debe a que es preferible que

/los países

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

El sistema legal de la programación debería nacer en la Constitución política del Estado, con un conjunto de disposiciones en las que se establezca la existencia del "orden económico" y regule la responsabilidad del Estado frente a él.

Debería dictarse una "ley orgánica de la planeación", así como existe la ley orgánica de presupuestos. Esta ley establecería los principios generales, principalmente adjetivos, de la planeación, los procedimientos y métodos de trabajo, la organización, la fijación de personal, las relaciones con el resto de la administración pública y el presupuesto, etc.

Se dictaría un reglamento orgánico que establezca el detalle de la organización.

Se emitirían decretos, resoluciones, instructivos y formularios para establecer los mecanismos de obtención de datos, la clasificación de los mismos, la oportunidad de entrega, etc. La oficina haría los formularios en los cuales debe volcarse la información que servirá tanto para fines administrativos como de planeamiento. Este proceder debería comprender también el servicio exterior, consulados, embajadas, etc.

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

6. Las Oficinas centrales de planificación

Como ya se ha visto, la organización para la programación reviste una forma piramidal. Las bases del sistema están formadas por las oficinas

/sectoriales de

sectoriales de planificación del nivel inferior y el vértice superior está formado por una oficina central de programación. Las relaciones entre los diversos niveles de la estructura orgánica de programación se expresan en un flujo y reflujo de informaciones e instrucciones acerca de la forma de preparar los planes.

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

a) Ubicación de la Oficina Central de programación

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

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

1.- La Oficina Central debe estar en el nivel presidencial, asesorando:

- a) Directamente al Presidente de la República
- b) Al Gabinete
- c) Al Consejo Nacional de Economía

2.- La Oficina Central debe estar ubicada en el nivel ministerial, asesorando:

- a) Al Ministerio de Hacienda
- b) Al Ministerio de Economía
- c) Al Ministerio de Coordinación

3.- La Oficina Central de planificación debe pertenecer a la Oficina Central del Presupuesto.

4.- La Oficina Central debe ser autónoma, independiente de la presidencia y de los Ministerios.

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

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

Este sistema tiene las siguientes características principales:

Ventajas

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

Desventajas:

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

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

ii) La Oficina Central de Planificación en el nivel ministerial

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

/Ventajas

Ventajas

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

Desventajas:

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

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

Se señalan como ventajas las siguientes:

Ventajas:

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

Desventajas:

- 1.- No permite señalar los verdaderos perfiles de la planificación, máxime siendo que el presupuesto es sólo una parte de la planificación.

/2.- Las rutinas

- 2.- Las rutinas del presupuesto tienden a absorber al personal planificador en tareas inmediatas, en desmedro de los estudios y programación de largo plazo.
- 3.- No permite planificar para toda la economía, pues la maquinaria presupuestaria sólo alcanza al gobierno.
- 4.- Las Oficinas de presupuesto por lo general carecen de expertos en planificación y evaluación de proyectos.

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

iv) La Oficina Central de Planificación: organismo autónomo

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

Ventajas:

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

/Desventajas

Desventajas

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

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

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

b) Tamaño de las Oficinas Centrales de Planificación.

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

En los países en que la programación sectorial está muy desarrollada, la Oficina Central de Planificación necesita de pocos expertos y casi sólo para los efectos de la evaluación de programas. Cabe citar al respecto la Oficina del Presupuesto Económico de Noruega, que tiene 5 expertos; la Comisión Nacional de Inversiones cuenta con menos de 10 técnicos.

En otros países existen Oficinas Centrales de tamaño medio, como es el caso de la Oficina Central de Planificación de Holanda, que cuenta con 90 expertos.

Por último, existen sistemas más centralizados donde la Oficina

/Central tiene

Central tiene entre 100 y 200 funcionarios. Un caso es el de Yugoslavia que tiene una Junta de Planificación con 160 miembros.

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

c) Estructura de las Oficinas Centrales de Planificación.

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

En otros países, la Oficina Central de planificación se divide según los sectores que se planifica; es el caso de México, Ecuador, etc. En estos países existen secciones para cada sector o grupo de sectores; por ejemplo: agricultura, transporte, etc.

No puede en consecuencia, hablarse de una estructura "óptima".

d) Coordinación de la Oficina Central de Planificación con el resto del sistema programador.

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

/Existen diversos

Existen diversos métodos para lograr la coordinación.^{1/} Los más interesantes parecen ser los de Noruega, donde existen los "agentes de enlace" que coordinan la programación sectorial con la global; en Hungría cumplen papeles parecidos los "Comisionados del Plan". En Holanda existen los "Comités Interdepartamentales" integrados por técnicos de varios ministerios y un representante de la Oficina Central y coordinan los sectores entre sí. En Rusia existen las "Divisiones Coordinadoras" que se encargan de formar el plan global:

e) El sistema estadístico

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

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

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

- 1) Revisar los formularios preparados con fines administrativos o

^{1/} En algunos países la coordinación se hace por contactos informales. El señor José Daie Lillo recuerda que "puede ejercerse mucha influencia por contactos incidentales de los líderes de grupos cuyas actividades se desea coordinar. (Los tres grandes durante la segunda guerra mundial, o los contactos informales en la administración pública inglesa). Dichos contactos tienen la ventaja de que puede limitarse el número de los presentes al mínimo necesario y que el nivel de representación puede ser alto." Véase de este autor "Coordinación de Políticas Económicas". Revista Finanzas Públicas, Vol. 11 N° 4. Santiago, Chile, 1958.

contables por los servicios públicos, con el propósito de planificar el tipo y detalle de los datos a recoger.

2) Aplicar las instrucciones recibidas de las otras oficinas centrales y de los mismos servicios públicos en lo relativo a los datos a captar y la forma de presentarlos.

3) Recopilar, elaborar técnicamente y publicar las estadísticas oficiales.

4) Coordinar las tareas de colección, clasificación y publicación de estadísticas, en especial con respecto a las oficinas sectoriales de estadística.

5) Hacer los censos oficiales, ajustándose a las recomendaciones internacionales.

6) Realizar periódicas encuestas destinadas a actualizar o confeccionar los diferentes índices, en especial los de costo de vida, salarios, producción, etc.

7) Elaborar los estudios de ingreso nacional, cuentas nacionales, de insumo-producto, etc. siempre que expresamente no estén confiados al banco central u otras reparticiones.

La localización de las oficinas centrales ya fué discutida en el capítulo III de la primera parte. No existen normas fijas al respecto, pudiéndose señalar la tendencia a ubicar estas oficinas en estrecho contacto con los organismos planificadores, a los cuales deben auxiliar. En algunos países, estas oficinas están incorporadas a la oficina central de planificación.

Podrían concebirse también dos clases de oficinas de estadística, la central y las locales o sectoriales. Las locales deben estar ubicadas en los servicios públicos, captando y ordenando los datos, para lo cual muchas veces revisten la forma de secciones dentro de las oficinas de contabilidad o de planificación.

f) Organismos de promoción del desarrollo.

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

/los objetivos

los objetivos de inversión señalados en los planes.

Los organismos centrales de planificación, de presupuestos, de organización y métodos, de personal y de suministros, tienen por objeto fundamentalmente lograr la coordinación de los recursos productivos del gobierno en función de las metas. Los organismos financieros anexos movilizan además los recursos productivos privados a través del crédito, de la promoción de empresas, etc.

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

i) Los bancos centrales.

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

Para fijar la canalización de los recursos monetarios el banco central debería tener completas informaciones acerca de las necesidades de caja de todos los sectores económicos, llámense gobierno, empresas privadas, familias, etc.

Una metodología que se ha venido desarrollando para estos fines es la de los presupuestos monetarios. Países como Holanda y Estados Unidos están trabajando en sistemas de medición de los flujos monetarios. En Estados Unidos, por ejemplo, bajo el influjo de Morris Copeland se han iniciado una serie de estudios de Flujos Monetarios. En 1955, el Banco de la Reserva Federal publicó su trabajo "A Study of Money Flows in the United States, 1939 - 1953".

/Sobre la

Sobre la base de estos estudios pioneros en los próximos años podrá desarrollarse un eficiente sistema de presupuestos monetarios de cuyo cumplimiento se responsabilizaría a los bancos centrales.

ii) Los organismos de financiamiento del desarrollo económico.

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

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

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

Los organismos encargados de utilizar los instrumentos de financiamiento, de cautelar los fondos y de orientar la inversión, pueden ser de dos clases : sectoriales o globales. Los primeros sólo dan crédito a actividades determinadas.

Organismos sectoriales de financiamiento en la actividad agrícola son por ejemplo : el Instituto de Fomento Algodonero de Colombia; la

/ex Caja de

ex Caja de Crédito Agrario de Chile; la Corporación Nacional de Arroz y Maíz de Filipinas. En materia minera, existen entidades como la Caja de Crédito y Fomento Minero de Chile. En el sector industrial es donde ha aparecido el mayor número de entidades de este tipo: en la India existe el Instituto de Desarrollo Industrial; en Colombia, el Instituto de Fomento Industrial; en Turquía, el Banco de Fomento Industrial; en Puerto Rico, la Compañía de Fomento Industrial, etc.

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

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

iii) Las Corporaciones de Fomento

La función principal de las Corporaciones de Fomento es la de

/programar inversiones

programar inversiones reproductivas, promover la formación de nuevas empresas, estudiar las nuevas posibilidades de inversión, estimular al sector privado mediante asistencia técnica y administrativa y orientar en el terreno las líneas del desarrollo. Son principalmente entidades promotoras.

Estas entidades nacieron en América Latina con posterioridad a la gran crisis. La necesidad de activar el desarrollo económico a través de un proceso ordenado de inversiones indujo a la creación de organismos nuevos, con dinamismo para actuar y fuera de los moldes administrativos tradicionales. ^{1/}

Los antecedentes de este tipo de institución pueden encontrarse en la creación de dos entidades: la Nacional Financiera de México en 1934 y la Corporación de Fomento de la Producción de Chile en 1939.

Las funciones de la Nacional Financiera son principalmente:

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

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

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

/ puedan contratar

puedan contratar créditos en el exterior, otorgar subsidios, etc.

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

Otras Corporaciones de Fomento han sido desarrolladas en diversos países de América Latina siguiendo el modelo chileno. Tal es el caso, por ejemplo, de la Corporación Venezolana de Fomento, creada con el objeto de incrementar la producción mediante la creación de nuevas empresas y la mejora de las existentes; para este efecto, realiza dos clases de operaciones: dar préstamos y promover empresas, incluso si fuere necesario participando en su administración.

Otro ejemplo, lo constituye la Administración de Fomento Económico de Puerto Rico, cuyas funciones son similares a las ya vistas, como se puede apreciar en la descripción hecha en la primera parte de este trabajo.

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

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

iv) Las Universidades

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

/ Para lograr

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

7.- Sistema institucional para el manejo de los recursos gubernamentales

Como ya se ha tenido oportunidad de destacarlo, existen diferentes organismos públicos que están estrechamente conectados a las oficinas de programación. Estas entidades asesoran a los ejecutivos encargados de los recursos que deben movilizarse para cumplir las metas del plan. Para combinar personal, materiales, equipos y demás implementos, en pos de los objetivos se realizan las tareas de ejecución de programas.

Pero en la utilización inteligente de estos recursos, las organizaciones deben asesorarse con expertos y técnicos apropiados.

A este fin obedecen los órganos como las oficinas de presupuestos, de personal, de suministros, de organización y métodos y de estadística. Cada una de ellas forma un sistema piramidal. Existe una oficina central y oficinas sectoriales en los ministerios y servicios.

También colaboran con el sistema de planificación algunas instituciones financieras y de promoción del desarrollo. Tales son los Bancos Centrales, los bancos gubernamentales de financiamiento y las corporaciones de fomento.

Por último, existen entidades que auxilian a todo el conjunto de instituciones mencionadas mediante la investigación científica y la infiltración de conocimientos tecnológicos. Estas entidades promueven el desarrollo de las potencialidades científicas internas y aprovechan los avances de países más avanzados. Al primer fin, tienden las Universidades y sus institutos científicos y al segundo el sistema de asistencia técnica internacional.

a) El sistema presupuestario

La administración del presupuesto se realiza, como se ha podido constatar anteriormente, en todos los niveles de la administración pública. De una u otra manera, los administradores se encuentran abocados a la

/preparación de cálculos

preparación de cálculos sobre costos de sus programas, a la presentación de peticiones de gasto y al cumplimiento de disposiciones de la ley de presupuesto.

Sin embargo, el centro de la administración presupuestaria se encuentra en dos niveles bien determinados; en el vértice superior de la administración pública, y en el nivel ministerial. La administración superior del presupuesto se realiza a través de una oficina central de presupuesto;^{1/} la administración ministerial, en el nivel de los ministerios y servicios dependientes. Los presupuestos de las entidades descentralizadas también llegan a la Oficina Central de Presupuesto para su revisión.

La oficina central del presupuesto tiene responsabilidades precisas en la preparación y en la ejecución del presupuesto. En la preparación del presupuesto, sus principales cometidos son dos: la revisión de los programas y de las peticiones de gasto involucradas en ellos, y la aplicación de mejoras administrativas. La revisión de los programas y peticiones de gasto consiste en el examen minucioso de las operaciones programadas por los organismos públicos desde un punto de vista central, con el objeto de producir una selección que permita integrar las operaciones gubernativas en un solo todo.^{2/} En materia de control le corresponde la supervigilancia del proceso de ejecución.

La revisión de los programas y de las peticiones de gastos tiende, en consecuencia, a apreciar la importancia relativa de cada programa o gasto

^{1/} Ver Maass, Arthur: "In accord with the Program of the President; an Essay on Staffing the Presidency", Public Policy.

^{2/} Ver Holcomb, A. "Over-all Financial Planning Through the Bureau of the Budget" P&R, Spring, 1941.

en relación con otro programa o gasto; a determinar la intensidad que alcanzarán a tener en el año fiscal siguiente los diversos programas seleccionados (lo cual naturalmente depende del volumen de recursos que se le asigne); a verificar los beneficios que se podrían obtener con la ejecución de un proyecto en vez de otro alternativo; y a calcular cuantos ingresos están disponibles para financiar los programas y cuantos nuevos recursos se requerirían.

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

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

El propósito de las mejoras administrativas consiste en verificar si los programas elegidos pueden ser ejecutados a un costo menor; en determinar si se pueden mejorar los sistemas de trabajo para lograr una eficiencia y una rapidez mayores; en establecer si una delegación de poderes puede contribuir a hacer más expedita la gestión presupuestaria; en estudiar las posibles interferencias de los programas y actividades de los servicios relacionados; en proponer nuevos sistemas de coordinación de los administradores que tiene a su cargo la ejecución de programas, etc.

En una oficina central de presupuesto moderna, las funciones de revisión de los programas y gastos se hace simultáneamente con las tareas de mejoras administrativas. ^{1/} No es raro entonces que estas oficinas tengan

^{1/} Ver Latham, Earl, "Executive Management and the Federal Field Service" PAR, Winter, 1945.

un encargado de la revisión mencionado y un departamento de organización y métodos, responsabilizado de racionalizar los trabajos administrativos y de traducir estas labores en economías en el presupuesto de gastos. Naturalmente que las oficinas del presupuesto pueden tener otras responsabilidades que las mencionadas, pero indudablemente éstas son las más importantes.

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

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

b) El sistema de racionalización administrativa

Los gobiernos contemporáneos han visto aumentados sus gastos públicos en medida creciente. Esto los ha obligado a montar sistemas dentro de la propia administración pública destinados a obtener la eliminación de todo desperdicio en los recursos. Las mejoras administrativas se logran a través de estudios de organización y métodos en virtud de los cuales se analizan aspectos como la organización de los servicios, estructuración de las reparticiones, procedimientos y métodos de trabajo, sistema de administración, instalaciones de oficinas, etc. En buenas cuentas la labor de organización y métodos tiene por objeto reducir los costos de operación de los programas gubernativos. Para ello se emplean sistemas más apropiados de trabajo, se eliminan los trámites administrativos superfluos, se mejoran las instalaciones de las oficinas procurando lograr una mejor

/combinación hombres-

combinación hombres-materiales, y se establecen mecanismos expeditos de tramitación.

El fin principal de estas Oficinas es lograr el máximo de eficiencia en el funcionamiento del Gobierno, mediante la aplicación de métodos científicos de organización y procedimientos. Procuran maximizar los logros de la gestión administrativa reduciendo los costos de los programas.

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

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

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

2.- Estudiar los procedimientos y métodos generales de trabajo, sugerir cambios en los métodos, suprimir trámites inútiles, acortar las tramitaciones de documentos, etc.

3.- Estudiar la instalación de los servicios públicos, sugiriendo mejoras a fin de facilitar el trabajo.

4.- Recopilar la información estadística relativa a la administración pública.

5.- Estudiar la forma de coordinar la labor de los servicios públicos.

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

/ i) El servicio

e) El Servicio Civil

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

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

Para dar continuidad en el tiempo a los programas y conseguir una eficiencia creciente, es indispensable crear y fortalecer una sana "carrera administrativa" para el funcionario. Tal vez éste sea la columna vertebral del éxito a largo plazo de la planificación: sin personal preparado para formular y ejecutar planes, todo el edificio de programación se debilita y se derrumba.

La oficina central permite coordinar toda la administración del personal en todos los niveles de la administración.

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

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

- 1) Efectuar el proceso del reclutamiento tratando de atraer el mayor

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

número posible de candidatos interesados en servir al gobierno, procurando alentar a aquellos que tengan la capacidad necesaria y desalentar a los que no cuenten con las condiciones exigidas para el puesto, evitando, en esta forma, pérdida de tiempo y dinero en entrevistas y exámenes inútiles.

2) Llevar a efecto la selección de los postulantes a ocupar cargos en el servicio público, exceptuándose únicamente aquellos de la confianza presidencial.

Proponer a la autoridad encargada del nombramiento un número de seleccionados superior al de vacantes, para que ella sea la que, en último término, resuelva la contratación.

3) Hacer la clasificación de cargos. El ordenamiento lógico y científico de los cargos de acuerdo a sus características y responsabilidades, es la base indispensable para cualquier estudio relacionado con remuneraciones y condiciones necesarias para el desempeño de un empleo.

4) Confeccionar una estadística completa sobre el personal del sector público y un programa anual sobre la materia, actuando coordinadamente con la oficina del presupuesto y la oficina central de organización y métodos.

5) Difundir entre los funcionarios de los distintos niveles del sector público, las técnicas de administración de personal, como asimismo, sus derechos y deberes estatutarios.

6) Mantener contacto e intercambio de informaciones y personal con aquellas instituciones y organismos nacionales y extranjeros que atiendan o estudien las materias relativas al personal.

7) Dictar las normas básicas para los distintos tipos de adiestramiento, en los diferentes niveles de la administración pública. Asesorar en la preparación de planes especiales de adiestramiento a aquellos servicios que lo requieran.

8) A base del estudio general de evaluación de cargos, proponer las medidas necesarias que permitan uniformar las rentas del sector público y proponer las rentas que deben fijarse a los nuevos cargos que se creen.

9) Desarrollar un plan de calificaciones objetivo, uniforme y adecuado para los diferentes niveles de la administración pública.

10) Velar porque todo proceso de promoción sea hecho sobre la base

/ de exámenes.

de exámenes. Fijar pautas y participar en los exámenes de los postulantes a un ascenso.

11) Crear, desarrollar y mantener un sistema justo de incentivos y medidas disciplinarias que comprenda tanto la manera de estimular al buen funcionario como la de prevenir y sancionar la comisión de faltas.

12) Analizar con fines de normalización, el sistema previsional, proponiendo las medidas necesarias para su perfeccionamiento.

13) Los feriados, permisos por enfermedades, licencias, etc. Revisar las normas que rigen, proponiendo las mejoras del caso.

14) Confeccionar el presupuesto anual del personal, fijando su distribución por servicios públicos y por programas y recomendando a las autoridades correspondientes las modificaciones necesarias.

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

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

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

d) El sistema de aprovisionamiento

Para que el personal desarrolle sus tareas, dentro de la organización, se necesita dotarlo de elementos materiales de trabajo.

El gobierno se encuentra constantemente abocado a hacer compras de grandes cantidades de materiales. Para lograr que las compras se hagan en la forma más económica posible y para evitar el fraude, se han creado las oficinas centrales de compras y suministros.

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

/ Las principales

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

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

Por lo general, en los países se considera a estos organismos como parte del aparato de administración financiera. Para este efecto, se les ha ubicado dentro del ministerio de hacienda o similar.

Por lo general, las oficinas centrales sólo incluyen al gobierno central y sólo en la parte civil, pues las fuerzas armadas tienen sus propias oficinas de adquisición.

8) Relaciones del Sistema Nacional de Planificación con otros organismos

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

Las comunicaciones que debe tener son las siguientes a lo menos :

- 1) Con las autoridades políticas.
- 2) Con el Parlamento
- 3) Con la Opinión Pública
- 4) Con la Administración pública
- 5) Con el sector privado
- 6) Con las oficinas complementarias

Se verá a continuación cada uno de estos tipos de relaciones :

i) Relaciones con las autoridades políticas

En primer término, el sistema de Programación debe tener contactos permanentes con las autoridades políticas. El jefe del ejecutivo y los partidos políticos gobernantes deben estar constantemente informando a los planificadores acerca de los aspectos políticos del plan y a la inversa. Existen diversos mecanismos para provocar estos contactos. Con

/respecto al

respecto al jefe del ejecutivo, se acostumbra a tener conversaciones con el Premier o Presidente de la República (este es el caso de Inglaterra, y Holanda da participación a todo el Gabinete); o bien el jefe del ejecutivo tiene agentes directos dentro del organismo Planificador (caso de los miembros de la Junta de Planificación de Puerto Rico, del Consejo de Asesores del Presidente de los Estados Unidos, donde el Presidente nombra los 3 miembros del Consejo) los cuales dan la orientación a la programación. Con respecto a los partidos políticos se acostumbra a someter los planes o ideas básicas de éstos al partido gobernante (caso de U.R.S.S., Hungría, Yugoslavia, etc.). Para lograr los contactos entre las autoridades políticas y los planificadores se prefiere colocar el órgano planificador junto a la principal autoridad que toma las decisiones. Esto también ocurre en casi todos los países occidentales e incluso en Asia, como se verá. En Burma, por ejemplo, el Ministro de Planificación Nacional es el responsable de iniciar y coordinar los planes de desarrollo de cada departamento y de confeccionar el plan global, el cual es revisado y aprobado por un órgano político de alto nivel junto al Gabinete llamado Consejo Económico y Social, presidido por el Primer Ministro. En China continental la Comisión de Planificación del Estado tiene contacto directo con el Consejo de Estado. En India, la Comisión de Planeamiento es responsable ante el Consejo de Desarrollo Nacional que está integrado por un gabineté central y los principales ministros de los Estados; el propio Primer Ministro es el jefe de ambos organismos y dos miembros de la Comisión de Planificación son también miembros del Gabinete Central. En Ceylán el Secretario de Planificación informa directamente al Gabinete. En Pakistán el Consejo de Planificación del desarrollo informa al ministro de Finanzas. En Indonesia la Oficina de Planeamiento informa al Consejo de Planificación del Gabinete; el director de la Oficina es el secretario permanente del Consejo de Planificación y el jefe de los Comités de Coordinación Interministeriales, del Comité de Hierro y Acero y del Comité de Desarrollo Industrial. En Filipinas, el Consejo de Economía Nacional encargado de preparar los planes de desarrollo, informa directamente al Presidente. En Afganistán, existe un Consejo Supremo integrado por miembros del Gabinete, la Unidad Central de Planeamiento y comisiones especializadas, encargadas estas últimas de preparar planes sectoriales

/ para cada

para cada ministerio, quedando la Unidad Central con la responsabilidad de fijar prioridades.

ii) Relaciones con el Parlamento

En segundo lugar, la Oficina de Planificación debe tener contactos con el Parlamento. Existen varios métodos que se pueden seguir alternativa o conjuntamente. En algunos países existen en el Congreso organismos técnicos asesores encargados de instruir a los parlamentarios sobre los fines y medios del plan. (Es el caso de EE.UU. donde además existe el Comité Conjunto para el Informe Económico formado por 7 Senadores y 7 Diputados.) Otro sistema es el empleado en Yugoslavia donde las relaciones entre la Junta Central de Planificación y el Parlamento se hacen a través del Consejo del Plan quinquenal y del Consejo del Plan Anual.

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

iii) Relaciones con la opinión pública

En tercer lugar, la Oficina Central de Planificación debe comunicarse con la opinión pública: es necesario dar a conocer a los diversos grupos de presión las finalidades y métodos de los planes para que a través de los mecanismos sociales se produzca el ajuste necesario para poder ejecutar los planes. Existen distintos sistemas para informar acerca de estas materias: las vistas públicas tipo Puerto Rico; las deliberaciones acerca de las metas del plan en las fábricas, tipo U.R.S.S., el sistema de información estatal, tipo Economic Information Unit en Inglaterra, etc. El instrumento más utilizado para esta difusión es la propaganda científica.

iv) Relaciones con la Administración Pública

En cuarto lugar, la Oficina Central debe estar relacionada con el resto de la Administración Pública. Ello es indispensable para la captación de información, para la formulación del plan y principalmente

/para la .

para la ejecución del mismo ^{1/} Existen distintos métodos para hacer esta coordinación. Se suele emplear el sistema de cuerpos coordinadores integrados por altos funcionarios que se reúnen frecuentemente para discutir cómo se ejecutará el plan. Este sistema se practica en Estados Unidos donde existe el Consejo Asesor sobre Desarrollo Económico y Estabilidad, dirigido por el jefe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente y formado por las directivas de los organismos más importantes. En Noruega cumple esta función el Comité Asesor del Presupuesto Económico, integrado por 30 altos funcionarios representantes de los ministerios. En Holanda existe el procedimiento de enviar el borrador del plan a los funcionarios importantes de los ministerios para críticas y comentarios.

v) Relaciones con el sector privado

En quinto lugar, la Oficina Central de Planificación debe relacionarse con el sector privado a fin de conocer sus programas e intenciones como productores y consumidores.

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

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

como las Cámaras de Comercio, de Agricultores, etc. como es el caso de Austria, Polonia, etc.

vi) Relaciones con las oficinas conexas

En sexto lugar, la Oficina Central de Planificación debe mantener estrecha vinculación con una serie de organismos centrales complementarios.

Estas entidades administran los diversos recursos encargados de ejecutar las metas del plan, y ya se comentaron antes.

9.- Funcionamiento del sistema de Planificación

De acuerdo con lo que se ha visto anteriormente, el problema de organizar la planificación en un país no se resuelve creando una oficina central que coordine la política del Gobierno en el nivel superior 1/. Es necesario crear un "sistema" planificador que comience con normas generales dadas por la autoridad central y prosiga desde el trabajador individual, siga hacia la sección, el departamento, el servicio, el ministerio, y finalmente, llegue al centro del Ejecutivo; y que, además, comience a gestarse desde la comuna, el distrito, la provincia y la zona geográfica hacia la integración final de todas las regiones del país. Llegados los programas parciales, de los servicios y las regiones; al centro de la autoridad ejecutiva que los aplicará, se necesita una oficina central asesora al nivel superior, que allí evalúe los proyectos y programas, fije las prioridades conforme a un modelo econométrico que compatibilice las decisiones de ingresos y gasto, de ahorro e inversión; de consumo, etc. Fijadas las prioridades, nuevamente deben volver las directivas desde la Oficina Central de Planificación hacia los estratos medios inferiores de la pirámide administrativa para que sus órganos asesores propios verifiquen los ajustes y presenten, si lo desean, los cambios que crean oportunos a la oficina central. Mediante aproximaciones sucesivas, en discusiones y reuniones de los grupos técnicos, administrativos y políticos se va gestando lentamente la fisonomía definitiva del plan global, sectorial y regional.

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

/Formulado el plan,

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

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

La línea ejecutiva de los Ministerios y Servicios contaría con organismos planificadores y asesores de primera calidad para obtener de la acción el máximo de rendimiento. El cuadro anterior debe complementarse con una familia de instituciones autónomas de fomento y promoción.

/del desarrollo

del desarrollo económico, como la Corporación de Fomento, el Banco de Financiamiento del Desarrollo, el Banco Central, el Instituto de Promoción Agrícola, etc. Estas entidades, con mayor flexibilidad irían promoviendo el desarrollo, formando empresas, racionalizando la producción, orientando el crédito, etc., despejando el camino e impulsando el desarrollo económico, y principalmente confeccionando y ejecutando proyectos específicos de inversión.

El modelo de funcionamiento esbozado se aplica en los diversos países con ciertas alteraciones, adaptándolos a sus características propias, tal como se verá en los párrafos que siguen.

10.- Algunas experiencias de organización para el Planeamiento del Desarrollo Económico

La experiencia del mundo contemporáneo en materia de planificación económica es rica en contenido, especialmente a partir de la gran crisis y segunda postguerra.

Ya durante la primera guerra mundial se aprecia la importancia de lograr, conjuntamente con la movilización bélica, la "movilización industrial" deliberado como una forma de garantizar el éxito en la guerra. aquí se aprecia la necesidad de la planificación para aumentar la producción. En tiempo de paz, en la primera postguerra, surge el primer intento de planificación a través de los planes quinquenales de Rusia. En la segunda postguerra, la mayoría de los países devastados por el conflicto buscan en el planeamiento una manera de acelerar la reconstrucción y después el fomento del desarrollo económico.

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

Veremos a continuación, la experiencia de la planificación en los principales países mencionados, refiriéndonos especialmente a lo relativo a la organización del sistema de planificación y a los "instrumentos" de planificación empleados en cada país. Sólo se mencionará de paso lo

/relativo a los

relativo a los modelos econométricos empleados, pues la técnica de su elaboración no es materia de este trabajo.

A.- La organización para el Planamiento en los países desarrollados

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

En primer término se verá la planificación en los países industriales desarrollados capitalistas y en seguida, la de los socialistas.

1.- La Programación de los países capitalistas, sus instrumentos y organización

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

La Programación en Estados Unidos.

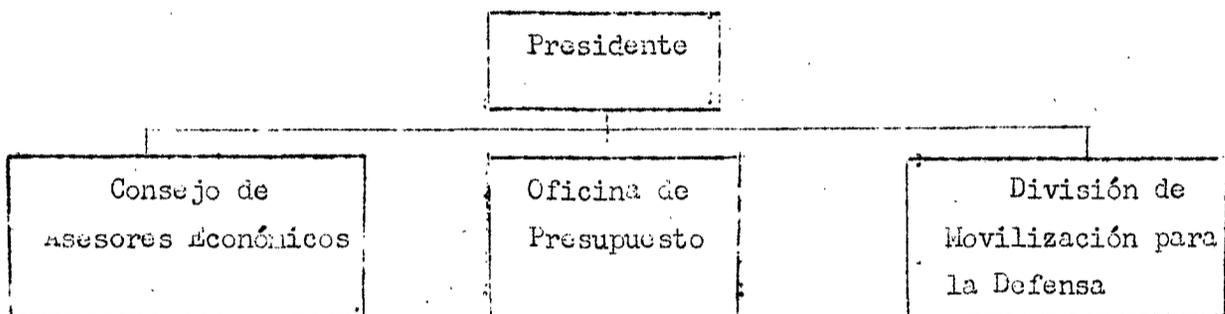
En este país la programación comienza a desarrollarse a partir de la gran crisis. El "New Deal" significó una posición activa del gobierno frente al instrumento fiscal y monetario para buscar una posición de ocupación plena. Los instrumentos de programación están desarrollados en el sector financiero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

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

/En el nivel

En el nivel superior, se encuentran los organismos como el Consejo de Asesores Económicos del Presidente, la Oficina del Presupuesto y la División de Movilización para la Defensa.

Organograma de la Oficina del Presidente de Estados Unidos.



El Consejo de Asesores Económicos ^{1/} fue creado en el "Employment Act", de 1946, con las funciones de :

- a) Asistir y aconsejar al Presidente en la preparación del Informe Económico que éste debe presentar anualmente al Congreso;
- b) Reunir informaciones sobre el desarrollo económico y las tendencias de la economía, para interpretar la situación del país y conocer los factores que interfieren la política del gobierno;
- c) Evaluar los diferentes programas y actividades del Gobierno Federal a la luz de la política gubernativa y determinar en qué medida estos programas y actividades están contribuyendo a ella;
- d) Recomendar al Presidente la política económica, que procure promover la libre empresa, eliminar las fluctuaciones económicas o disminuir sus efectos sobre el empleo, la producción y el poder de compra;
- e) Hacer los estudios e informes que le solicite el Presidente.

El Consejo se compone de tres miembros, nombrados por el Presidente, de acuerdo con el Senado. El Consejo puede emplear los especialistas y expertos que sean necesarios para cumplir las funciones.

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

/existe además,

Existe además, un "Comité Conjunto para el Informe Económico", en el Congreso, compuesto de 7 senadores y 7 diputados encargados de :

- a) Hacer un estudio continuo de las materias contenidas en el Informe Económico;
- b) Estudiar medios de coordinar los programas en orden a armonizar con la política gubernativa;
- c) Hacer recomendaciones a los comités del Congreso con respecto a las principales recomendaciones hechas por el Presidente en el Informe Económico.

De acuerdo con el Plan de Reorganización No9, de 1953, y con el objeto de lograr una más efectiva política en el nivel superior de la rama ejecutiva y su coordinación con los departamentos y agencias, los jefes de varios organismos o sus representantes se reúnen en el Consejo Asesor sobre Desarrollo Económico y Estabilidad, bajo la dirección del jefe del Consejo de Asesores Económicos. Este consejo asesora al Consejo de Asesores Económicos y se reúne una vez por semana. En todo momento debe mantener relaciones estrechas con los departamentos y agencias y con comités interdepartamentales. Además existe un Consejo Nacional Asesor en Problemas Monetarios y Financieros, adjunto al Consejo Asesor sobre Desarrollo Económico y de Estabilidad. También existe un Comité de Asesores Auxiliares, formado por miembros de los organismos representados en el Consejo Asesor.

Con el Consejo de Asesores Económicos colaboran también algunas entidades privadas, como la Asociación Nacional de Planificación y el Comité de Desarrollo Económico.

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

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

/4) Ayudar al

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

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

En el nivel ministerial, todos los departamentos económicos cuentan con asesores económicos y de programación. Tal ocurre, por ejemplo, con los Departamentos del Tesoro, de Comercio, de Estado, etc.

En el Departamento del Tesoro, en la oficina del Secretario, existen tres divisiones de asesoría económica. Tales son las de Análisis Tributario encargado de preparar análisis y proponer legislación tributaria, juntar estadísticas y material analítico para usarlo en la preparación de los programas tributarios y estudiar los efectos de los programas alternativos y de evaluarlos en función de las necesidades presupuestarias y de los efectos económicos; la de Análisis de Deuda Pública, encargada de estudiar el funcionamiento del Tesoro, administración de la Deuda, los programas de financiamiento existentes, los mercados de capitales, etc. y el International Finance, encargado de los estudios de financiamiento del desarrollo económico de otros países.

Los Departamentos de Comercio, de Estado, de Agricultura, etc., también tienen oficinas asesoras y de planificación.

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

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

Programación en Inglaterra

La Programación en Inglaterra. La planificación económica en Inglaterra es un producto de la segunda post-guerra. Desde 1944 a 1947 se produjeron en este país importantes cambios: un gobierno laborista había reemplazado al gobierno conservador, las disponibilidades y estimación del dólar constituían un problema serio para un país como Inglaterra en el que el comercio internacional es de primera magnitud, y la producción no se había expandido a un nivel superior al de preguerra.

El consumo por persona en 1946 estaba por debajo del de 1938, el déficit de dólares era de más de 250 millones de libras para 1947; el volumen de exportaciones había caído, el déficit pronosticado para 1947 había crecido a 600 millones de libras, debiendo afrontarse un 40% aproximadamente con reducción de las importaciones. Estas condiciones determinaron que un gobierno laborista se decidiera a embarcarse en dirección a la economía planificada.

Como lo señala el Economic Survey de 1947, "el objeto de la planificación económica es usar los recursos nacionales en el mejor interés de la nación como un todo". Las ideas de planificación económica habrían venido desarrollándose en el partido laborista desde antes. En 1942 una Conferencia de este partido aprobó una resolución inspirada por Harold Laski en la que abogaba por una "democracia económica planificada". Desde 1947 en adelante, el partido Laborista inglés se esfuerza por llevar a la práctica dicha aspiración. Veamos los distintos aspectos de la experiencia laborista, la cual pese a que dicho partido perdió el control de Gobierno, aún tiene vigencia.

La implantación de una planificación económica en Inglaterra fué forzada por las circunstancias. Las dificultades de postguerra hicieron imposible la formulación de una teoría completa de la programación.

El Economic Survey de 1947, dice al respecto, que la forma de lograr la planificación económica "dependerá de las circunstancias económicas del país, de su estructura social, y de sus métodos de gobierno. El sistema adecuado de planeación económica para el Reino Unido debe partir de este hecho, y no puede seguir modelo teórico alguno".

El carácter de "ensayo" que dieron los ingleses a su planeación económica los hizo descartar de antemano la posibilidad de elaborar un modelo econométrico integral. En forma práctica, se dieron a la tarea de formular los presupuestos básicos de la programación.

/La experiencia

La experiencia inglesa se basa fundamentalmente en el planeamiento de corto plazo para el año próximo. Pero también existieron programas de largo plazo, como es el Programa de Largo Plazo del Reino Unido, llamado Plan de Cuatro Años (1949-1953).

La planificación de corto plazo era una necesidad más urgente, pues permitía guiar numerosas decisiones que deben adoptarse en la asignación de los recursos a plazo inmediato. La programación de largo plazo provee al logro de un desarrollo equilibrado en la economía como un todo.

Para confeccionar el plan de corto plazo se preparan los "presupuestos" económicos para el término de un año. En estos presupuestos se presentan los recursos y las necesidades en términos de a) mano de obra y b) ingreso y gasto nacional.

El presupuesto de mano de obra. Contiene una estimación de los trabajadores de que dispondrá la economía en el próximo año y la compara con el número requerido de obreros industria por industria.

El presupuesto de ingreso y gasto nacional. Contiene una estimación del valor de la producción de bienes y servicios. Esta cifra se compara con la estimación de los ingresos y gastos nacionales requeridos.

Los "presupuestos económicos" mencionados son diferentes al presupuesto fiscal anual (presupuesto administrativo o convencional) que prepara el Departamento del Tesoro.

Los "presupuestos económicos" se refieren al hombre-año de trabajo y a las cantidades de bienes que se producirán. Sólo se expresan en dinero con el objeto de medir de alguna manera la producción. El presupuesto fiscal, en cambio, opera sólo con dinero; contiene una estimación de los ingresos y gastos del Gobierno.

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

El Gabinete es el encargado de aprobar los programas gubernativos.

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

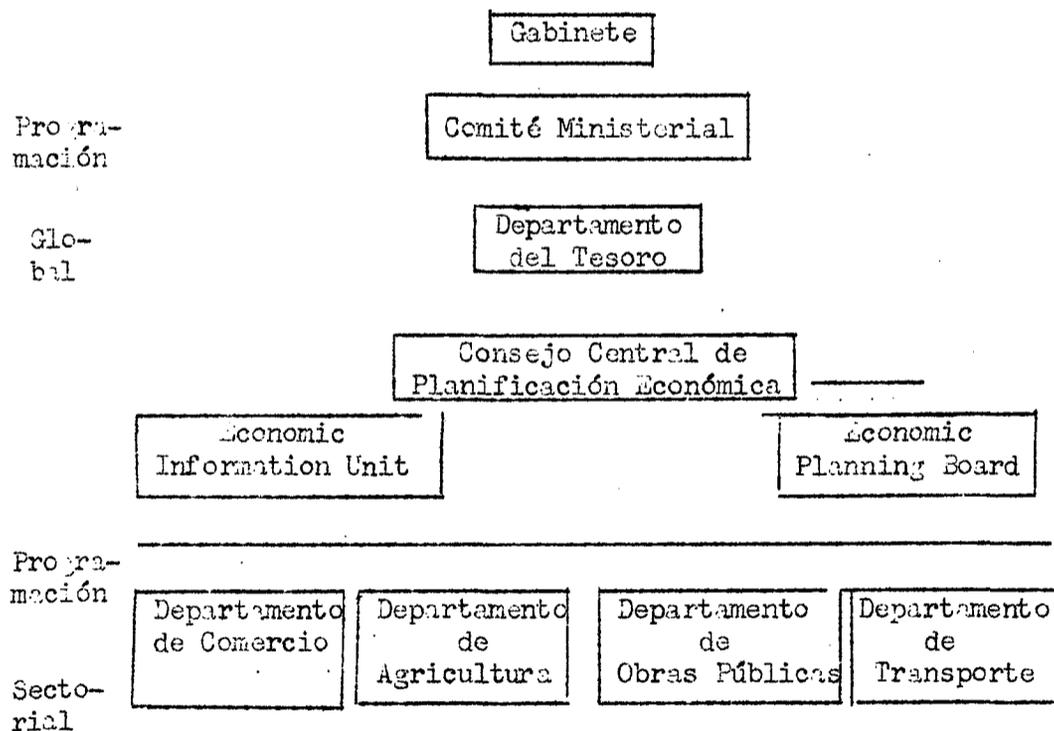
El Economic Planning Board. Es un consejo asesor del gobierno relacionado con éste a través del organismo mencionado anteriormente. Está integrado por tres representantes de los empleadores, tres representantes de los sindicatos y cuatro técnicos del Estado. Existen también los "Consejos Consultivos"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

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

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

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

Esquema Orgánico de la programación inglesa



Este organograma

Este organograma muestra los órganos de la programación sectorial y global. Esta última está concentrada en el Departamento del Tesoro, como se ha visto.

En este país, la función de planificación y coordinación se encuentra radicada en el Gabinete, junto con los Comités vinculados a él, los cuales elaboran programas unificados y coordinados.

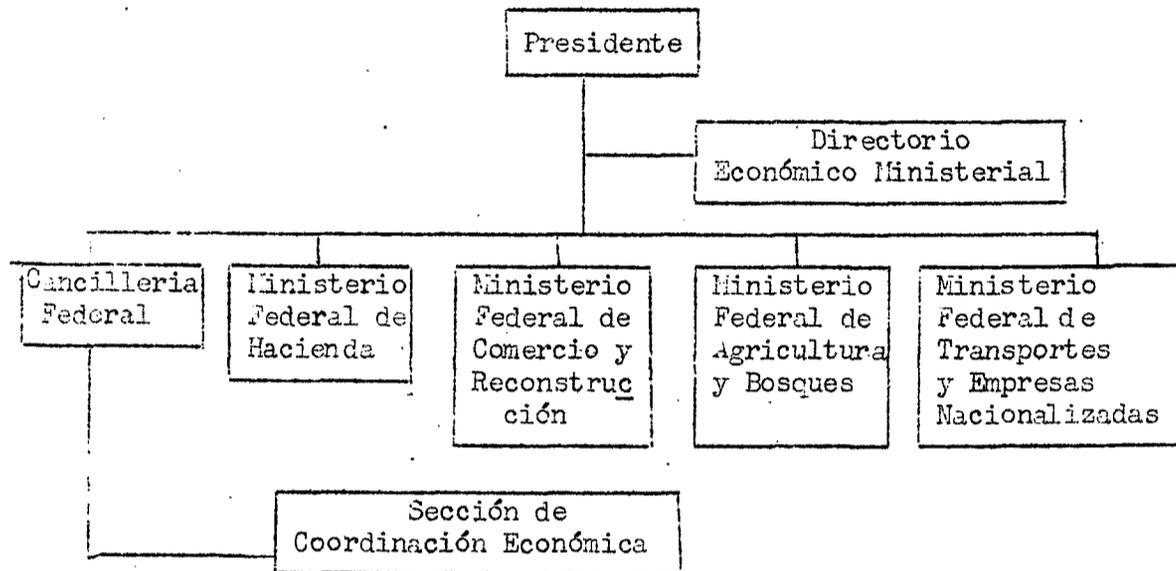
Las secretarías competentes preparan el material, correspondiendo una labor básica al Departamento del Tesoro. Este tiene, en verdad, una situación especial tal que, junto con ejercer su tarea principal de controlar los gastos, le permite ejercer una facultad general de coordinación sobre las actividades económicas del Gobierno británico. La estrecha vinculación entre la Tesorería y el Primer Ministro (que es Primer Lord de la Tesorería), la coloca en el centro de la maquinaria gubernamental.

La Programación en Austria. Este es un caso de programación de estilo clásico. No existe un modelo econométrico ni se formulan presupuestos. Los órganos de planificación y coordinación operan en forma empírica.

En este país las funciones de programación están dispersas entre los distintos ministerios y órganos semioficiales. No existe un organismo central de planeamiento. Sólo existe dentro de la Cancillería Federal una Sección de Coordinación Económica encargada de coordinar la política económica.

Los ministerios son los organismos ejecutivos relacionados con la planificación y realización de las actividades de desarrollo económico. Corresponde así al Ministerio Federal de Hacienda la política presupuestal monetaria y de crédito en conjunto con el Banco Nacional y la Oficina de Rehabilitación de la Cancillería. En seguida, tenemos el Ministerio Federal de Comercio y Reconstrucción encargado de la ejecución de algunos programas de obras públicas, etc. Al Ministerio Federal de Agricultura y Bosques le incumbe la aplicación y control de inversiones agrícolas, abastecimientos, etc.; al Ministerio Federal de Transportes y Empresas Nacionalizadas corresponden las industrias nacionalizadas, como las del acero y hierro, carbón, ferrocarriles, energía, etc.; al Ministerio Federal de Administración Social corresponde la política social, mercado laboral, etc.

Organograma de la Programación en Austria



Hay organismos privados que colaboran en los programas de desarrollo, tal es el caso de las Cámaras de Comercio, del Trabajo, de Agricultura, la Federación de Sindicatos y la Liga de Industriales.

La coordinación de los organismos mencionados la hace un directorio económico de categoría ministerial, compuesto por el Canciller, el Vice-Canciller y los Ministros de Gabinete. El presidente del Banco Nacional de Austria y representantes de las Cámaras de Comercio, Trabajo y Agricultura actúan como observadores. El directorio hace recomendaciones de política que han sido preparados en un nivel técnico por los Ministerios.

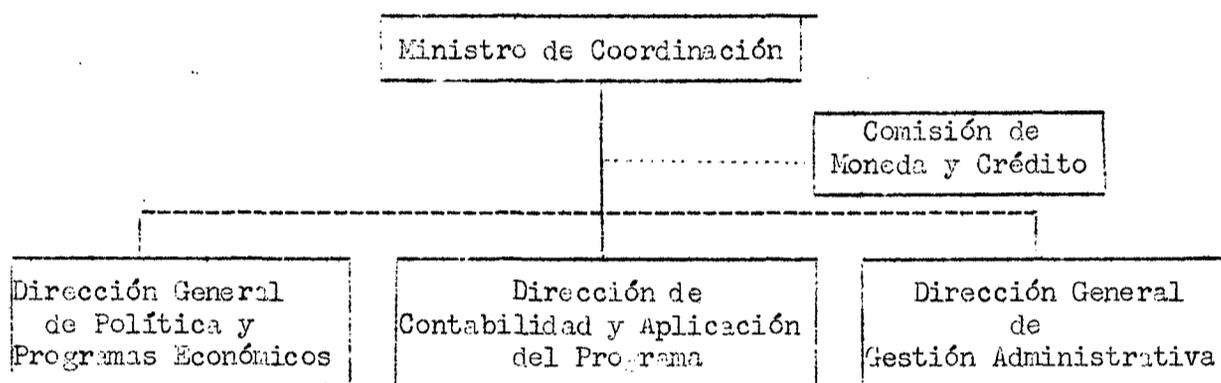
La Organización del Planeamiento en Grecia. Grecia es también un caso de programación empírica. No existe un modelo teórico ni se confeccionan presupuestos. El sistema tiende más bien a la coordinación.

Este país ha iniciado programas de desarrollo a raíz de las necesidades de reconstrucción y fomento que creara la Segunda Guerra Mundial. El modelo de administración de programas gubernativos comprende entidades de planeamiento y coordinación superior. El principal organismo de planificación y coordinación es el Ministerio de Coordinación. Le corresponden funciones como dirigir la vida económica de la nación y la orientación crediticia y monetaria, junto con el Banco Central. El programa de estabilización es dirigido por el Ministro de Coordinación, quien es presidente

de la Comisión de Moneda y Crédito. A esta comisión le corresponden las funciones de dirigir el programa de estabilización económica, proporcionar la coordinación general del Gobierno, vincular la estabilidad económica y la proporción de gastos destinados a inversiones; relacionar la cuantía de gastos presupuestales con la recaudación de rentas, las operaciones de crédito público y privado; y hacer el balance de factores inflacionarios.

La organización del Ministerio de Coordinación aparece en el siguiente organograma:

Organograma de la programación de Grecia



La Dirección General de Política y Programas Económicos, tiene las funciones de realizar estudios sobre las principales cuestiones económicas y presentar informes (contabilidad Nacional; Déficit, etc.), y asesorar al Ministro en materias de Política Económica y Social.

La Dirección de Contabilidad y Aplicación del Programa, tiene las funciones de vigilancia y control sobre la ejecución de los programas de inversiones.

La Dirección General de Gestión Administrativa, tiene las funciones de ocuparse de las cuestiones organizativas (estructura); volúmen de trabajo y normas sobre contratación del personal; realizar estudios sobre simplificación e introducción de procedimientos nuevos o mejorados; instalar pequeños grupos de O y M en los demás Ministerios y organismos principales, etc.

La Planificación en Italia. Italia presenta interesantes experiencias en materia de programación tanto por las modalidades de los planes como por la organización planificadora. La postguerra en Italia se caracteriza por la persistencia de un desempleo que alcanza al 9% de la población activa, existiendo otro 5% que puede considerarse como subempleo.

Los objetivos del plan son elevar la renta nacional; absorber el desempleo y el subempleo; elevar la eficiencia, productividad, y de consiguiente la posición competitiva de las empresas italianas; eliminar el déficit de la balanza de pagos; y dedicar especial atención al desarrollo del Sur de Italia.

Para formular el plan la Agencia de Seguridad Mutua (Mutual Security Agency) usó una matriz de relaciones interindustriales de insumo-producto, pero el plan en sí mismo no sigue explícitamente esa metodología. Es, esencialmente, un conjunto de proyectos de inversión para alcanzar metas específicas dentro del plazo de diez años: un aumento del 62% en el ingreso nacional; eliminación de la necesidad de ayuda externa; y la elevación del ingreso por cápita en el Sur en 70% más que el del Norte.

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

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

/El gobierno

El gobierno se decidió por este segundo camino y procedió a formular sus planes. ^{1/} Los programas económicos revistieron la forma de presupuestos económicos. Noruega no tuvo como antecedente en la formación de sus presupuestos económicos acabados modelos econométricos, sino que se dió a la tarea de programación buscando en forma práctica el equilibrio en su desarrollo, mediante la técnica contable.

Los presupuestos de este país son de corto y largo plazo.^{2/} El primer presupuesto económico fué desarrollado en Noruega en el año 1946. Este presupuesto contenía previsiones para ese año y para el período 1946-1950 y pretendía señalar determinadas relaciones económicas.

En 1947, se elaboró un nuevo presupuesto que tuvo mayores alcances que el anterior, pues, enumeró las metas a alcanzar mediante la política económica gubernamental.

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

^{1/} Véase Osvaldo Sunkel "La Planeación Económica en Noruega" Trimestre Económico, Vol. XXII N° 4-México 1955.

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

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

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

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

El Presupuesto Nacional de 1948 no contiene tanto detalle como el de 1947. En él se introdujeron algunos cambios: no aparecen detalladas discusiones sobre fines y medios ni sobre los principios generales de planificación. Según L.R. Klein ^{2/} "en esta forma, el Presupuesto Nacional de 1947 dice más en menos páginas; esto representa progreso administrativo en el planeamiento. El presupuesto es publicado ahora sin los apéndices técnicos que contienen muchos de los planes detallados".

Uno de los cambios interesantes que se observan en el desarrollo de los presupuestos, es la mayor consolidación que se va logrando entre

^{1/} Para una amplia discusión véase L. R. Klein "Planned Economy in Norway!" The American Economic Review, Volume LXXVIII N° 5 1948.

^{2/} Planned Economy in Norway, op cit. pág 809.

el presupuesto de mano de obra y el de producción. Al mismo tiempo, se procura ir hacia la formación de planes de relaciones tecnológicas de insumo producto.

Otro cambio que se aprecia es la eliminación del presupuesto del sector público, debido a que, como ya vimos, los datos que en él aparecían estaban incluidos en los restantes presupuestos.

Los resultados de la programación noruega pueden reflejarse en los siguientes hechos fundamentales: entre 1946 y 1953 cambió substancialmente la estructura de las importaciones y de las exportaciones; el desarrollo industrial ha sido de un 82%, en el mismo lapso; el producto nacional bruto creció de 5.746 millones de coronas en 1946 a 21.715 millones en 1953, etc.

Los planes de largo plazo de Noruega operan sobre la base de metas de carácter social: igualdad de oportunidades para todos, ocupación plena, estabilidad de ingresos, elevación de los niveles de consumo. ^{1/}

La metodología de los planes de largo plazo es la siguiente: dadas las metas sociales, se analizan las deficiencias estructurales del sistema económico; para romper los embotellamientos se hace un plan de inversiones y se estima el incremento de la capacidad productiva y del ingreso real bajo el supuesto de ocupación plena; considerando los cambios de productividad y de crecimiento de la población activa y establecido el consumo; el nivel de las inversiones (que involucran la rapidez con que se romperán los cuellos de botella) se va ajustando progresivamente al margen de ahorros disponibles.

El crecimiento del ingreso derivado de las inversiones y el ritmo de crecimiento del consumo, fijan los criterios básicos de la política económica de corto plazo.

La oficina central de planeamiento de este país se denomina "Oficina de Presupuestos Económicos". Está ubicada en el Departamento de Economía del Ministerio de Hacienda y se compone de 5 economistas. Tiene a su cargo los

^{1/} Véase Osvaldo Sunkel, op. cit. pág. 466.

planes de corto plazo. Naturalmente que la planeación sectorial queda entregada a los Ministerios respectivos, los que someten a este organismo sus proyectos. La Oficina del Presupuesto Económico centraliza el planeamiento y confecciona los instrumentos de la planificación vistos en la sección anterior.

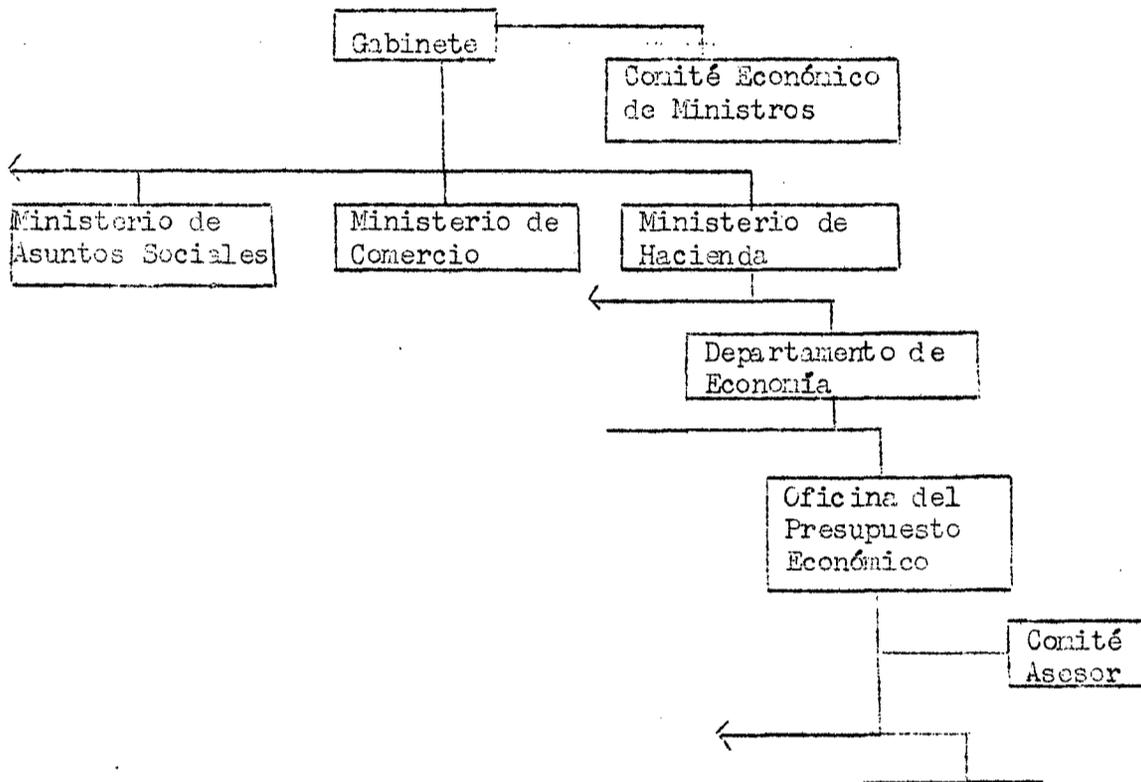
La forma de operar de este sistema es la siguiente: la Oficina del Presupuesto Económico entrega a los programadores de cada Ministerio los instructivos con la orientación general que el Comité Económico de Ministros ha decidido imprimir a la política económica del próximo año; en seguida, recibe de cada Ministerio las proyecciones parciales de cada sector de la economía y sobre estas bases elabora los presupuestos económicos.

Para una mejor coordinación entre los programadores centrales y los sectoriales (de los Ministerios) existe el Comité Asesor del Presupuesto Económico, integrado por 30 personas que son altos funcionarios y sus asesores y que representan a los Ministerios. En este Comité se organiza el trabajo de planeación, se armonizan criterios contrapuestos y se coordina todo el sistema de programación.

Gráficamente la estructura orgánica de la planificación Noruega es la siguiente:

/Organograma de

Organograma del Sistema de Planeamiento Noruego



Producida la coordinación entre los programadores centrales y los Ministerios, éstos últimos imparten instrucciones a las entidades autónomas, como ser los bancos de fomento y promoción.

Los nexos entre la Oficina del Presupuesto Económico y los Ministerios se han institucionalizado con el nombramiento en cada Ministerio de un Agente de Enlace, responsable ante la Oficina del Presupuesto Económico del trabajo de su respectivo ministerio. Este agente de enlace es un funcionario del Ministerio y tiene acceso directo al Ministro del ramo; además tiene autoridad dentro de su repartición para distribuir el trabajo de planeación; y tiene la obligación de conectarse con los organismos que representan a las empresas privadas en el sector de la economía que les corresponde.

Se puede ver que en Noruega, se ha dado gran desarrollo a los órganos de coordinación interna del sistema de programación, aspecto crucial para

/el buen

el buen funcionamiento global del aparato planificador.

La evaluación de los planes, por último, queda entregada al Comité Asesor de la Oficina del Presupuesto Económico.

La planificación en Holanda. La programación holandesa es también el fruto de la segunda guerra mundial. Al término de la guerra la ocupación había sido reducida; la inversión era escasa: la productividad se estimaba en 1945 en sólo un 57% de la de pre-guerra, el consumo era insatisfactorio, etc. La economía holandesa es altamente dependiente del comercio exterior, se enfrenta con el deterioro de los términos del intercambio y resiste una elevada presión poblacional.

Las condiciones descritas, indujeron a los gobernantes de este país a aprovechar los controles que necesariamente impuso la guerra, en un sentido inteligente. La forma de lograr este cometido fué la planificación estatal.

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

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

a) El modelo econométrico holandés

Holanda es quizá uno de los casos más conspicuos del desarrollo racional

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

de la programación. Aquí se hace la programación sobre la base de un modelo econométrico, elaborado con la influencia decisiva del economista Jan Tinbergen.

Para hacer la planificación global se parte del material estadístico proporcionado a la Oficina Central de Planificación por la Oficina Central de Estadística. Esta última confecciona las Cuentas Nacionales y sobre ellas la Oficina Central de Planificación comienza a hacer la programación. Las relaciones mutuas que existen entre los hechos medidos a través de la estadística se muestran en un sistema interconectado de ecuaciones simultáneas a lo que se denomina "modelo econométrico".

Resolviendo el juego de ecuaciones del modelo se consigue dar una imagen del desarrollo probable de la economía en el futuro y de las "transacciones" cuantitativas que tendrán lugar entre los distintos sectores de la economía. Estas transacciones se presentan en forma esquematizada en un "presupuesto económico". Como alguien ha dicho "el presupuesto económico es para un año futuro el equivalente de lo que las cuentas nacionales son para un año pasado".

b) Los presupuestos económicos en Holanda

La planificación holandesa es de largo y corto plazo. La primera se expresa en planes de varios años y en planes de un año. Estos últimos revisten la forma de presupuestos económicos.

Según los planes de largo plazo (1950-1970) en 1970 el ingreso real per cápita partiendo de 1950 base - 100 será de 134.

En Holanda se preparan dos tipos de presupuestos: el presupuesto real o presupuesto económico y el presupuesto de flujos monetarios.

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

El presupuesto económico de Holanda para 1955 comprende las siguientes partes:

1) Sector de

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

Cada una de estas cuentas se encuentra dividida en ítem de ingresos y egresos entrelazados en virtud de la técnica de contabilidad nacional. Las cinco primeras cuentas son las tradicionales; la última muestra los cambios en el capital nacional.

En el presupuesto anterior sólo se incluyen las partidas del movimiento de capital relacionados con la esfera real. Se deja de lado la inversión financiera.

Para eliminar este vacío la Oficina Central de Planificación ha preparado "un cuadro sinóptico" que viene a ser un presupuesto de fuentes y usos de fondos. ^{1/} En el Plan Económico Central de 1955 aparece este cuadro que muestra todos los pagos e ingresos de la economía así como de cada uno de sus principales sectores. Proporciona información estadística destinada a hacer el análisis de la situación monetaria.

Existen tres categorías fundamentales de problemas revelados por este cuadro.

1) Muestra el equilibrio monetario interno. Cuando existe equilibrio no hay perturbaciones procedentes del campo monetario que influyan en la vida económica.

2) Expresa los superávit o déficit, de cada sector con los demás. Esto permite localizar las perturbaciones en caso de desequilibrio monetario.

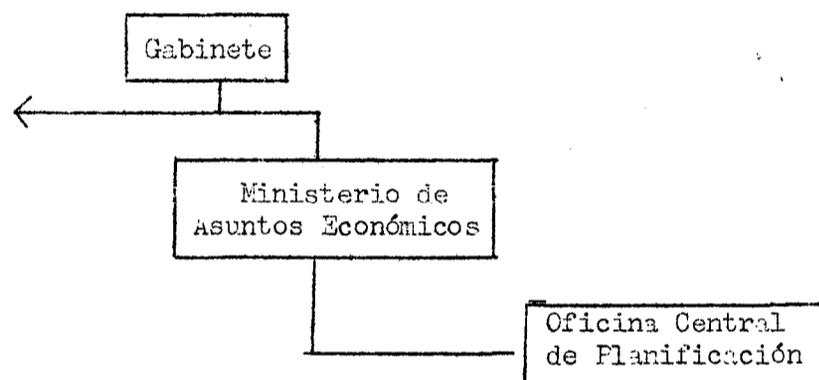
3) Revela la inflación potencial. En este estado se encuentra la economía cuando puede producirse un desequilibrio monetario en el futuro.

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

c) Los órganos de la programación en Holanda

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

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



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

Para cumplir sus fines, la Oficina de Planificación cuenta con tres direcciones.

- i) Dirección de Problemas Estructurales
- ii) Dirección de Planificación Global
- iii) Dirección de Planificación Sectorial

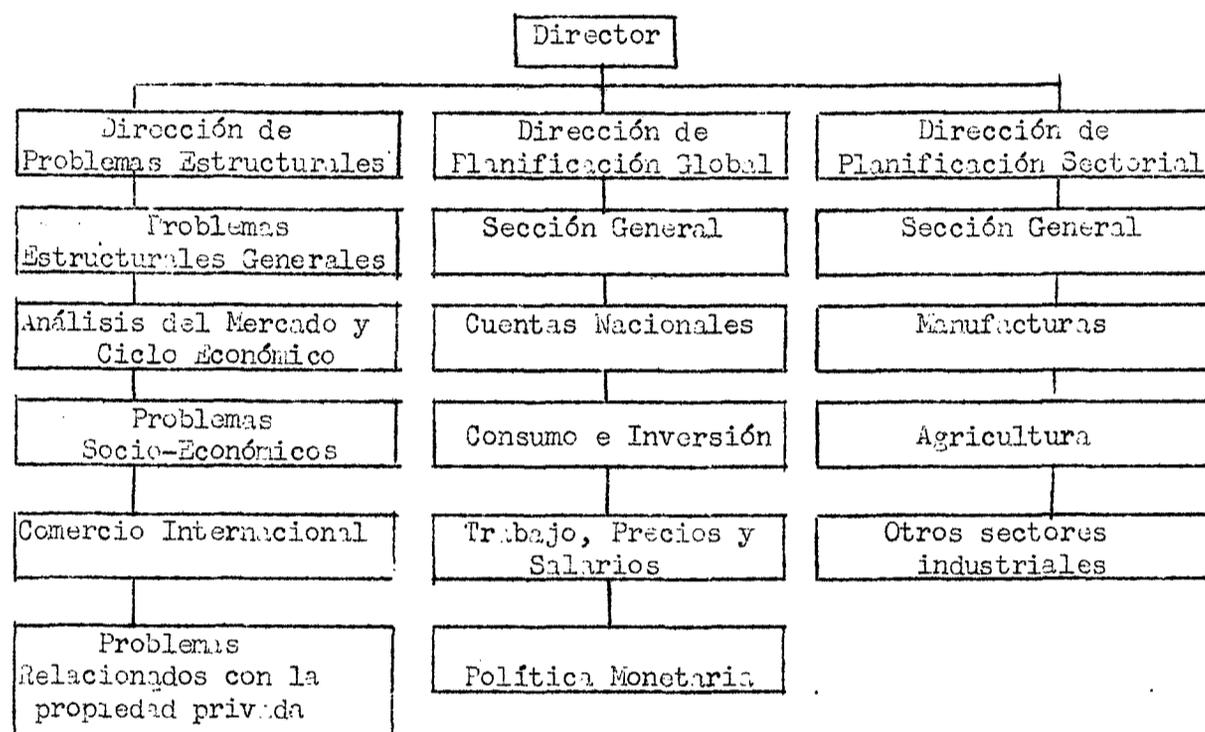
La primera Dirección se ocupa de hacer el diagnóstico de los estrangulamientos, señalando las deformaciones estructurales que deben ser eliminadas por los planes. La segunda, prepara los planes anuales y los estudios

/de corto

de corto plazo y la tercera confecciona, en contacto con los Ministerios, los planes sectoriales.

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

Organograma de la Oficina Central de Planificación de Holanda



La Oficina Central de Planificación tiene un aparato de coordinación que la relaciona con los organismos sectoriales. Las entidades coordinadoras son el Consejo de Asuntos Económicos, quien también tiene facultades para autorizar los planes como antesala del Gabinete; el Comité Económico Central, el Consejo Económico y Social (con el sector privado) y a otro nivel los Comités Interdepartamentales.

La Oficina Central de Planificación está representada en el Comité Interdepartamental de Política de Salarios y Precios (Ministerio de Asuntos Sociales); en el Comité de Prioridad para la Reconstrucción (Ministerio de Obras Públicas y Reconstrucción); en el Comité para Movimientos de Capital (Ministerio de Finanzas); y en el Banco de Reconstrucción Nacional.^{1/}

^{1/} Véase Seymour Harris, op. cit.

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

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

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

Existen también programas de carácter regional, como es el caso del Plan Delta, destinado a obtener el retiro del mar y aprovechar las tierras.

2.- La organización y los instrumentos de la planificación en los países socialistas

La planificación soviética. El sistema de planeamiento económico de la URSS no apareció como una formulación teórica de Lenin. Tiene una historia de crecimiento y cambios de más de tres décadas.

El primer organismo planificador surgió en 1918, al formarse el Consejo Económico Supremo (Vesenkha), con la misión de formular un plan de producción unificado para toda Rusia y las Repúblicas Soviéticas. Luego se creó el Consejo de Trabajo y Defensa con la autoridad de coordinar la

/esfera económica.

esfera económica. Pero la maquinaria de planificación, como un arma especializada y permanente del Estado, tiene sus comienzos en la fundación de la Comisión Estatal para la Electrificación (Goelro), a iniciativa de Lenin, en 1920. Su tarea inmediata fué preparar el Plan de Electrificación. Estaba formado por ingenieros y su presidente también era un ingeniero ^{1/}

El plan GOELRO, estipulaba construir en el término de diez o quince años treinta grandes centrales eléctricas de una potencia total de millón y medio de kilovatios. Se proyectaba elevar la potencia total de todas las centrales eléctricas del país hasta 1.750.000 kilovatios con una producción anual de 8.800.000.000 kilovatios-hora. En 1957 las centrales soviéticas generaron 209.700.000.000 kilovatios-hora, 108 veces más que en 1913 y 24 más que la proyectada en el plan GOELRO. En 1957 en un solo día se generaba más fluido eléctrico que en todo el país en el año lejano de 1920 en que se redactó el plan GOELRO, según datos del Gosplan.

La central más grande en aquellos tiempos era la de Moscú, de 57.000 kilovatios. La potencia de la central hidroeléctrica Lenin en el Volga, cuya puesta en marcha se ha hecho en el año 1958, es de 2.300.000 kilovatios. Y en el Angará, en los saltos de Padun, se está construyendo la planta hidroeléctrica de Bratsk, de 3.600.000 kilovatios.

Las centrales termoeléctricas generan más del 81% del fluido. Los recursos de petróleo, gas natural y carbón barato permiten intensificar ahora la construcción de centrales termoeléctricas. Una de ellas, la de Nazárovo, alimentada con carbón de la cuenca de Kansk-Achinsk, tendrá una potencia de 1.200.000 kilovatios.

La energía de muchas centrales se transmite ya a cientos de kilómetros por líneas de 220 y 440 kilovatios de tensión. Son los primeros eslabones del sistema energético único que en un futuro próximo enlazará en un solo circuito todas las centrales de la parte europea de la URSS. Sistemas análogos se instalarán en Transcaucasia y Siberia.

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

En 1921, el GOELRO se transformó en un cuerpo más grande, la conocida Comisión Estatal de Planificación (Gosplan). Esta nueva entidad no tenía poder de ejecución, sino que era un órgano asesor, junto al Consejo de Trabajo y Defensa. Su misión era coordinar los planes departamentales sometidos a ella y hacer borradores de planes para someterlos al Ejecutivo. El trabajo de Gosplan sólo vino a producir resultados en 1925 al confeccionarse las "Cifras de Control de la Economía Nacional para 1925-1926", que constituyen el primer esbozo de planes económicos. Sólo en 1931 pudo publicar un trabajo más definitivo al dar a conocer el Primer Plan Quinquenal (1928-1933). En un comienzo los planes quinquenales carecieron de esquemas teóricos completos.

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

$$(1) \quad \text{PNB} = C_m + I_m$$

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

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

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

/en donde T_{np}

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

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

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

$$3) \quad RN = PNB - D$$

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

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

/etc., y otra

etc., y otra se traslada al Estado mediante el sistema de precios, de impuestos a las utilidades e incrementa el ingreso neto centralizado del Estado.

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

$$(4) \quad RN = FC + FA$$

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

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

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

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

/el gasto que

el gasto que hay que hacer para aumentar, proteger y mejorar el capital humano. La productividad en la economía mejora por efecto de la expansión del capital y del mejoramiento de la mano de obra.

Tanto en países capitalistas como socialistas las Cuentas Nacionales reflejan el pasado y son por lo tanto un registro retrospectivo. Ambos sistemas permiten también predecir el futuro. Pero aquí hay una diferencia: en los países capitalistas, las cuentas prevén el futuro en función de un cierto número de hipótesis plausibles, en tanto que en los socialistas constituyen un programa de acción que debe cumplirse a pesar de los obstáculos previstos o no, que puedan surgir durante la realización del plan económico nacional. Las cuentas reflejan en sí los planes; son partes de ellos.

Las cuentas en países socialistas también descansan sobre un conjunto de relaciones contables, técnico-económicas, institucionales, precios, etc., a éstas se le agrega el carácter coercitivo que da imperio al plan.

Las Cuentas Nacionales llevan el nombre de "Balances" en los países socialistas. Estos Balances son de dos categorías: En especies y en Valores.

Los Balances en Especies coordinan la repartición de factores productivos en función de los objetivos del plan, los cuales están adaptados a las posibilidades naturales y técnicas del país. Se divide el Balance en Especie, en :

- a) Balance de Mano de Obra;
- b) Balance de Materiales, y
- c) Balance de capacidad productiva.

El Balance de Mano de Obra refleja el pasado, presente y futuro.

Los Balances de prognosis se basan en los retrospectivos, teniendo presente los fines del plan y el crecimiento calculado de las disponibilidades de mano de obra, de distintas calidades. Los balances de mano de obra muestran clasificaciones como: distribución por sexo y edad; distribución por origen social de la mano de obra en formación; distribución por ramas de industria y profesiones; distribución geográfica, etc.

Los Balances de Materiales tienen por objeto asegurar la coordinación entre las principales ramas de la producción material en el ámbito de las relaciones técnico-económicas. Equivalen a las tablas de

/insumoproducto de

insumoproducto de Leontief. Pero difieren de aquellas en que el balance de materiales se contabiliza por productos determinados (se agrupan por productos petroleros, ferrosos, químicos, etc., y dentro de ellos se distinguen por ejemplo: tubos de gas, de pared delgada, estirados, torneados de empalme, de perforación, etc., o sea, se les individualiza al máximo para derivar coeficientes de transformación más precisos). El balance se presenta con dos divisiones: por un lado los recursos y por otro su destino. Bajo el rubro "recursos" se registran las disponibilidades de productos determinados y bajo el del "destino" se mencionan todos los usos de los mismos productos que sirvan para cubrir las necesidades de producción corriente, de la construcción de equipos, del consumo, y de la formación de reservas. Por cierto, los balances de materiales no engloban todos los productos, sino los esenciales. La principal diferencia con el método de Leontief estriba, pues, en que éste se contenta con coeficientes globales que representan las relaciones existentes entre "industrias" y no entre productos, en tanto que el balance de materiales trata de determinar coeficientes de transformación más precisos entre cada tipo de productos.

Los balances de materiales para los medios de producción se dividen en dos categorías: 1) Balances de bienes de circulación (balance de materias primas y materiales, balances de combustibles en energía eléctrica y balances de alimentos agrícolas en bruto), y 2) Balances de bienes fijos (balances de materiales de construcción y de equipos). Estos balances de materiales no sólo se preparan en escala nacional sino también por subdivisiones territoriales. Los balances de bosques se hacen por regiones, países o repúblicas; los de energía eléctrica, por sistemas de distribución; los de carbón por cuencas hulleras; etc.

Los Balances de Valores tienen por objeto asegurar la coherencia de todo el sistema. Estos balances son:

- a) Balances del Producto Global;
- b) Balances de Ingreso Nacional;
- c) Balances de Ingresos y Gastos de la Economía Nacional.

Los Balances de Productos Global sirven para lograr la compatibilidad en especies y la compatibilidad en valores. El producto global representa la suma de los valores brutos de todas las producciones materiales; se deduce de los balances de materiales sumando los valores de la /columna "recursos",

columna "recursos", previa determinación de los precios para hacer la evaluación.

El Balace de Ingreso Nacional se calcula a base del de Producto Global, restándole los costos materiales. Obtenido un primer balance del Ingreso Nacional se hace la repartición secundaria del ingreso nacional en el que se consideran elementos del producto global y del presupuesto estatal. Pasa a formar balances especiales del plan financiero.

Los Balances de Ingresos y Gastos de la Economía Nacional (o aplan financiero) tienen por objeto posibilitar la fiscalización del equilibrio financiero del país. Muestran los ingresos y gastos de las unidades económicas de la nación. Estas unidades son; 1) Empresas y otros organismos económicos del Estado, 2) Oficinas del Estado financiadas con el Presupuesto, 3) Cooperativas, 4) los bancos, 5) la población. Cada una de estas unidades tiene su propio sistema de cuentas; por ejemplo, el Gobierno, su Presupuesto, las Cooperativas su balance de ingresos, y egresos, los Bancos su balance que es reflejo del plan crediticio y que tiende a ajustar los flujos reales con los monetarios, etc.

El órgano central de programación es el Gosplan. En un comienzo, su trabajo se dividió en seis secciones, que cubrían las principales ramas de la vida económica, y diez subcomisiones que estaban agregadas o sometidas a los ministerios o comisariados.

Sin embargo, se ha producido una larga evolución. A la altura de 1956 las divisiones que componían la Oficina de Planificación eran: Divisiones Coordinadoras: Planes de perspectivas; Plan de la Economía Nacional; Producción; Precios y Costos; Trabajo; Finanzas; Tecnología; Balances de Materiales; Balances de Equipo y Distribución Territorial.

Administraciones Especializadas: Cultura; Salud; Viviendas y Comunidades; Comunicaciones; Transportes; Recursos Naturales; Comercio Interior; Comercio Exterior; Agricultura; Metalurgia; Industria Química; Construcción de Maquinaria; Industria de Construcción; Industria de Materiales de Construcción; Industria de Combustibles; Industria de Alimentos; Industria Maderera; Industria Ligera; Industrias Locales y Cooperativas; Almacenaje de Productos y Movilización.

Organizaciones del Estado Mayor: Representantes Regionales del Gosplan; Secretariado: Sección Secreta; Personal; Información Técnica y /Económica etc.

económica etc.

La programación en Yugoslavia. En este país se encuentran desarrolladas las técnicas de programación, los instrumentos mismos y la organización programadora.

En Yugoslavia el gobierno formula el Plan quinquenal y el Plan anual. Los principales instrumentos de la programación son:

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

Estos instrumentos forman el plan nacional de cinco años y el anual.

En Yugoslavia existen órganos de programación central, sectorial y regional.

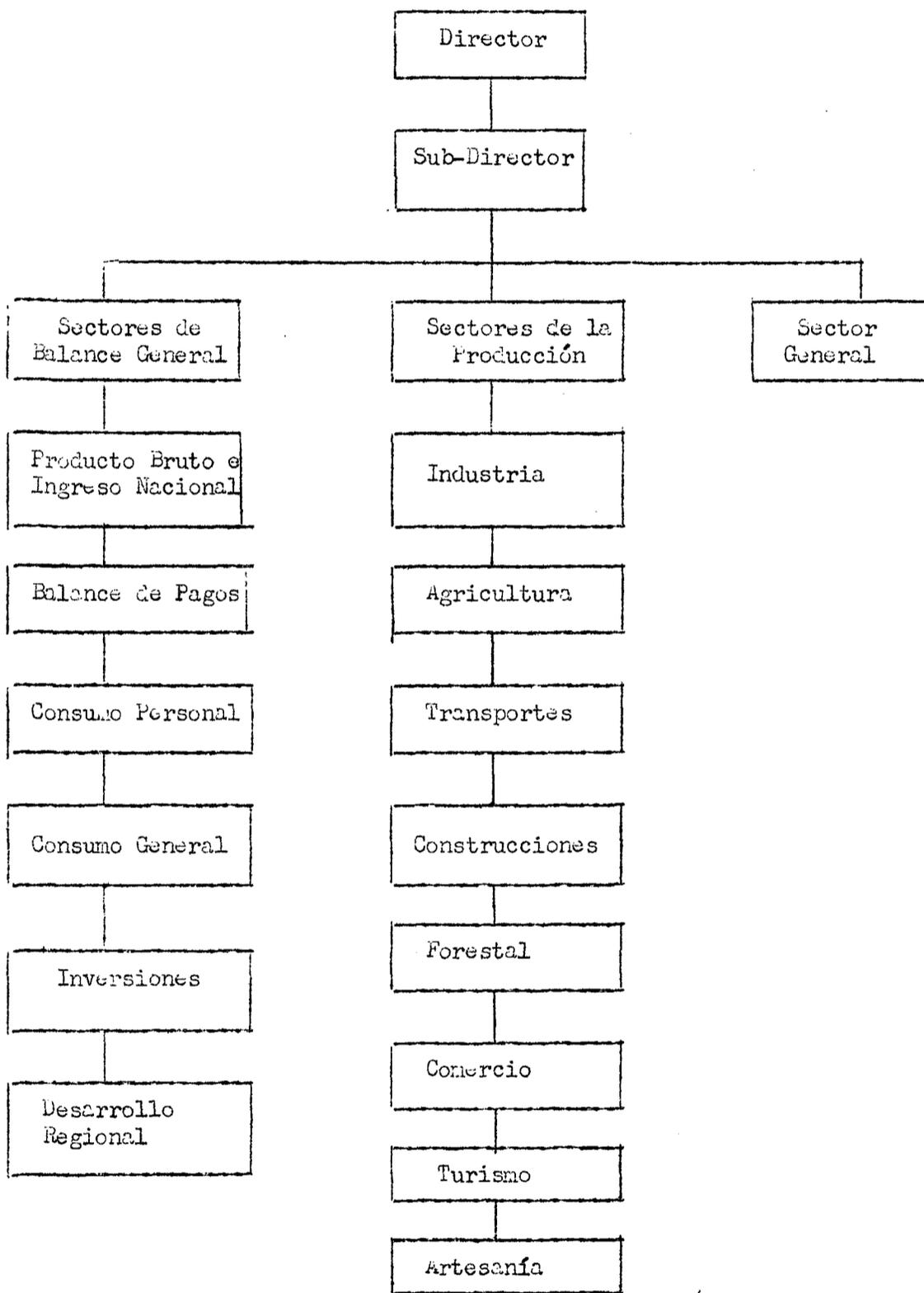
La entidad de programación global es la Junta Central de Planificación. Mantiene relaciones con el Ejecutivo y Parlamento y con el Consejo del Plan quinquenal y el Consejo del Plan Anual, organismo intermedio entre el ejecutivo y el parlamento.

La estructura interna de la Junta Central comprende tres tipos de divisiones: la del sector de Balance General; la de los sectores de la producción y la del sector general. Las dos primeras tienen respectivamente a su cargo la programación global y sectorial.

En el organograma siguiente aparece la estructura de la Junta Central.

/Organograma de

Organograma de la Junta Central de Planificación



/La Junta

La Junta Central está integrada por unas 160 personas de las cuales 40 son economistas, 8 abogados, 5 agrónomos, 5 ingenieros forestales, 4 ingenieros constructores, 6 ingenieros mecánicos.

El sector Balance General tiene los contactos con organismos como el Banco de Inversiones, el Banco de Comercio Exterior, el Banco de Agricultura, la Junta Federal de Urbanismo, etc.

La programación sectorial la hacen los ministerios de Hacienda y demás.

La programación regional está a cargo de las Juntas de cada República y de cada Distrito.

b) La Organización para el Planeamiento en los Países sub-desarrollados

La Programación en Países del Asia

La Planificación en la India. Se considera en publicaciones hechas en la India que, después de la Unión Soviética, la India posee la más larga tradición respecto a la planeación económica. Ello se debe a que el desarrollo económico planificado constituía una de las consignas principales del programa del Partido del Congreso durante la lucha por la Independencia, antes y durante la última guerra. El Partido del Congreso estableció un Comité Nacional de Planeación en 1938, con Pandit Nehru como Presidente, y este Comité, a pesar del encarcelamiento de los dirigentes del Congreso por los británicos, durante la guerra, logró publicar desde 1938 a 1949, unos treinta volúmenes de informes y estudios sobre varios aspectos de la economía india y de las exigencias de la planeación.

Como se ha reconocido por muchos autores, el impresionante número de planes de desarrollo elaborados al margen del Comité de Planeación, que van, políticamente, desde la derecha hasta la izquierda, prueban que la idea de la planeación económica era popular en la India, desde comienzos de la cuarta década de este siglo. Como el Comité Nacional de Planeación no elaboró ningún plan económico coherente y detallado hasta 1950,

/los autores

los autores mencionan dos planes publicados antes, ^{1/} . Sirvieron de fondo adicional para el trabajo de la Comisión de Planeación, que en febrero de 1950 se encargó, como organismo oficial, de las tareas del Comité Nacional.

Aunque hacendariamente era realizable, el plan gandhiano nunca tuvo oportunidad de ser puesto en práctica, pero, al igual que el Plan de Bombay influyó en el pensamiento de los economistas indios y de los miembros del Comité Nacional de Planeación, una vez que la India obtuvo su independencia en 1947.

El propio Comité de Planeación, como se indicó, continuó publicando tomo tras tomo de estudios e informes. La actitud predominante en los mismos fue caracterizada por una competente comentarista como la de "un tipo nacionalista de socialismo de Estado (que acepta las técnicas modernas y quiere la industrialización, pero que también desea conservar un lugar a la producción en pequeña escala), modificado por un prudente y tolerante experimentalismo". Sin embargo, los resultados prácticos del trabajo del Comité de Planeación fueron muy escasos hasta 1950 en que fue sustituido a principios del año por un organismo gubernamental especial, al cual se confió la tarea de preparar la sección india del Plan de Colombo para el Comité Consultivo del Commonwealth que debía reunirse en Londres en septiembre de 1950. El informe a esta conferencia iba a convertirse

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

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

/en el núcleo

en el núcleo del primer Plan Quinquenal.

La India ha formulado hasta la fecha dos planes quinquenales. El Primer Plan Quinquenal comenzó a ejecutarse el año 1952. Se le dió primera prioridad a la agricultura, incluyendo riego y la energía eléctrica.

En el Segundo Plan Quinquenal (1956-1961) siguió dando este énfasis y contempla la incorporación a la superficie de riego de 19,6 millones de acres (8,2 millones de Has) y de 1,4 millones de Kw de capacidad a la energía eléctrica disponible.

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

La Comisión de Planeación se encarga de :

1) Hacer un avalúo de los recursos materiales, de capital y humanos del país, incluyendo al personal técnico, e investigar la posibilidad de aumentar aquellos recursos de los cuales haya deficiencia en relación con las necesidades de la nación;

2) Formular un plan para la utilización más eficaz y equilibrada de los recursos del país.

3) Definir las etapas en las cuales debe realizarse el plan con determinación de prioridades, y de proponer la asignación de recursos para la debida ejecución de cada etapa.

4) Indicar los factores que tienden a retrasar el desarrollo económico y determinar las condiciones que han de establecerse para la ejecución eficaz del plan, en vista de la situación social y política actual.

5) Determinar la naturaleza de la maquinaria que sea necesaria para asegurar el eficaz cumplimiento de cada etapa del plan en todos sus aspectos.

6) Examinar de tiempo en tiempo los progresos realizados en la ejecución de cada etapa del plan, y recomendar los ajustes de política y las medidas que estas apreciaciones indiquen como convenientes, y

7) Hacer las recomendaciones provisionales o auxiliares que

juzgue adecuadas, ya sea para facilitar el cumplimiento de la misión que le está encomendada, o bien en consideración a las condiciones económicas prevaletientes, y las políticas, medidas y programas de desarrollo; o, en fin, resultantes del examen de los problemas específicos que le sean sometidos por los gobiernos central o de los Estados.

Esta comisión está representada en el Consejo Nacional de Desarrollo de la India. Existen organismos sectoriales de programación en los Ministerios y en entidades autónomas como el Instituto de Desarrollo Industrial y la Corporación de Crédito e Inversiones Industriales de la India.

Además, existen diversos organismos de desarrollo, entre los cuales se destacan el Ministerio de Agricultura y la Comisión Central de Canales, Irrigación y Navegación.

Actúa como organismo de coordinación, el Ministerio de Hacienda, encargado de la coordinación presupuestal de las obras de desarrollo del Gobierno y de la coordinación general de asuntos administrativos, además de sus funciones propias.

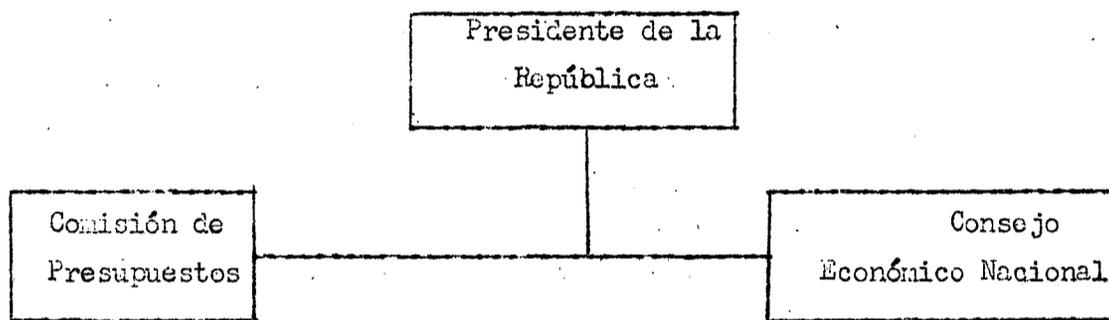
Finalmente, existen organismos de mejoramiento administrativo, como la Oficina de Organización y Método, creada en 1954 y ubicada en la Secretaría del Gabinete, y el Instituto Indú de Administración Pública de Nueva Delhi.

Planificación en Filipinas. Los organismos de desarrollo económico comprenden el nivel superior de asesoría y los organismos ejecutivos. El principal organismo asesor es el Consejo Económico Nacional (1935). Le corresponde las funciones de : 1) Asesoría Económica del Presidente; 2) Formular la orientación de Política Económica y Financiera; 3) Preparar programas de desarrollo; 4) Mejorar y fomentar las industrias; 5) Diversificar las cosechas y la producción; 6) Recomendar medidas para tarifas aduaneras e impuestos.

Su composición incluye en total: 15 miembros designados por el Presidente, con aprobación de la Comisión de nombramientos del Congreso. Los miembros son secretarios de los principales departamentos ejecutivos, dirigentes prominentes de los negocios y representantes del Banco Central.

/Gráfico de

Gráfico de la Organización de la Programación en Filipinas



Existe también un organismo de asistencia técnica, llamado Philcusa. En 1951 se acordó que el organismo de Seguridad Mutua asesoraría y ayudaría al Gobierno filipino mediante un consejo filipino para la asistencia recibida de Estados Unidos, denominado "Philcusa". Son sus funciones las de formular la política económica, en relación con la asistencia técnica recibida de Estados Unidos, además elabora y coordina planes de desarrollo.

Los organismos ordinarios de administración económica son los departamentos ordinarios del Gobierno y la Comisión de Presupuesto.

En 1953 se presentó al Congreso un proyecto de ley para reorganizar el Consejo Económico Nacional, sobre la base de la fusión de éste con la Philcusa. Se sostenía que era necesario un solo organismo responsable de la planificación y coordinación, la coexistencia debilita la acción.

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

La programación en Pakistán : En este país se ha formulado un plan quinquenal de desarrollo a través de una amplia asistencia técnica y de la labor del Consejo Nacional de Planificación.

Las finalidades del plan son elevar la renta nacional; mejorar la balanza de pagos; elevar el nivel de empleo; aumentar los servicios sociales; etc. El período cubierto por el plan es 1955-60. Las metas a alcanzar en 1960 es aumentar en 20% la renta nacional; como la población crecerá en un 8%, el ingreso per cápita se elevará en 12%. La tasa de inversión en relación al ingreso es de 11% y la relación capital-producto de 2,9. El sector público invertirá 6,0 y el privado 3,6.

Después de dos años de aplicación el plan fue revisado y se publicó una nueva versión en diciembre de 1957. El ingreso per cápita declinó y se produjeron alzas en los precios: la sequía y otros fenómenos, bajaron la producción de alimentos. La meta de crecimiento del ingreso nacional se bajó al 15% y el programa de inversiones al 10,8.

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

La programación en Japón: En este país, en post-guerra, se han formulado diversos planes de desarrollo y se ha instalado una oficina central de planificación.

El primer plan formulado cubría el período 1956-60 y fue publicado en 1955. Se le llamó Economic Self-Support Five Year Plan. La expansión económica excedió las tasas proyectadas en el plan: algunas metas fueron alcanzadas pero las dificultades del balance de pagos crecieron, agudizándose el cuello de botella en energía y transportes.

La revisión del plan dió origen al plan sexenal 1958-1962. Los objetivos de este plan son "procurar un crecimiento regular en el standard de vida, asegurando el pleno empleo, mediante la elevación al máximo de la tasa de crecimiento económico que sea compatible con la estabilidad económica". La meta para 1962 es la elevación del PNB en 40%; el consumo debe crecer en 44% y la inversión en 27%. Como se calcula un crecimiento poblacional de 5%, se espera que el ingreso per cápita crezca en 30%. Un aspecto básico del programa es la expansión de las exportaciones en 77%.

/La oficina central

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

2.- MODALIDADES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PROGRAMACION EN AMERICA LATINA

En diversos países de América Latina se han establecido sistemas administrativos de programación dentro del Gobierno. Estos mecanismos recién comienzan a crearse en la década de los cincuenta con el propósito de mejorar las decisiones de política económica y de iniciar un proceso de programación del desarrollo económico sobre bases más técnicas.

Para exponer la orientación general que siguen los distintos sistemas de organización aplicados en América Latina, se tomarán algunos casos-tipo aplicados en los siguientes países: Colombia, Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador, Brasil, México, Panamá y Costa Rica.

Organización del Planeamiento en Colombia

La Organización Administrativa de la Planificación en Colombia, ha experimentado una rápida evolución en los últimos diez años. En 1951 se creó por el Decreto 1928 de ese año la "Oficina de Planificación de la Presidencia de la República", cuyas funciones eran la de estudiar las variaciones en la estructura de las cuentas nacionales utilizando todas las fuentes y programas oficiales; la de colaborar en la elaboración y tramitación de los empréstitos oficiales y privados; la de coordinar la asistencia técnica extranjera; la de presentar recomendaciones al Gobierno en lo concerniente a un mejor aprovechamiento en los créditos extranjeros; y la de servir de cuerpo consultivo del Presidente en todo lo concerniente con los aspectos económicos y financieros del país.

En 1952, por Decreto No. 0389 se creó un Consejo Nacional de Planificación, integrado por tres miembros nombrados directamente por el Presidente de la República; como personal subalterno de dicho Consejo quedaron un Secretario General, dos economistas y secretarías, esto es, los mismos funcionarios del Organismo anterior; tan sólo se suprimió el cargo de Director de la Oficina de Planeación.

En 1954, por Decreto No 3080 se creó "El Consejo Nacional de
/Economía" dependiente

Economía" dependiente de la Presidencia de la República, e integrado por el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación de Cafeteros y cuatro miembros de libre designación por el Presidente. Los objetivos de este Consejo eran los de dar su concepto al Gobierno sobre los planes de desarrollo y la política económica del Gobierno.

A partir de 1958 comienza a tomar forma definitiva el sistema administrativo de programación de Colombia, a través de la dictación de la Ley 19 de ese año y de los Decretos Legislativos expedidos en desarrollo de dicha Ley.

Para analizar el proceso que se sigue para la elaboración y ejecución de programas en este país, es preciso referirse a la naturaleza de los instrumentos de programación empleados y a la organización creada en función de ellos.

a) Instrumentos de la Programación

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

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

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

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

El Plan de Inversiones Públicas constituye una proyección de los gastos de inversión del sector público para los próximos cuatro años. El Plan de Inversiones Públicas se elabora dentro de un marco de proyecciones que comprende todo el sector público consolidado y su

/respectivo financiamiento.

respectivo financiamiento. Se presenta dividido por sectores y por instituciones encargadas de ejecutar los proyectos.

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

b) Organización administrativa de la Planeación

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

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

Los organismos de planeación en el nivel superior se encargan de coordinar la planeación sectorial regional, fijando las prioridades de los programas. Están directamente adscritos a la Presidencia de la República en línea de asesoría.

Los organismos ministeriales de planeación están encargados de la formulación de planes sectoriales y funcionan en todos los Ministerios cuyas actividades tienen una incidencia directa sobre el desarrollo económico social. Son organismos asesores de los Ministerios y altas autoridades de los Ministerios.

Los organismos de planeación en el nivel descentralizado tienen a su cargo programas sectoriales parciales, como ser programa del petróleo, programa de la energía eléctrica, programas de la energía nuclear, etc., y la elaboración y ejecución de proyectos específicos de inversión, como ser la construcción de centrales hidroeléctricas, de acueductos, de viviendas y demás obras de inversión.

Los organismos de planeación regional son de tres clases :
Oficinas de planeación adscritas a los Gobiernos de los Departamentos,
Oficinas de planeación urbana, adscritas a los Gobiernos de los Municipios; y corporaciones autónomas de desarrollo regional.

/i) Organismos de

i) Organismos de planeación en el nivel superior del Gobierno.

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

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

/Ejecutiva que

Ejecutiva que proporcionen una adecuada administración; coordinar y vigilar las actividades de los organismos encargados de la ejecución de los programas de desarrollo económico aprobados por el Gobierno Nacional.

El Consejo está integrado por el Presidente de la República y cuatro consejeros, de los cuales dos son designados por el Presidente de la República, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes. El Senado y la Cámara hacen la elección escogiendo los consejeros que les corresponde designar entre los nombres incluidos en las listas que con tal objeto pasará el Gobierno.

Los consejeros son designados para períodos de cuatro años y pueden ser reelegidos indefinidamente; pero en el primer período los que correspondan al Congreso únicamente se eligen por dos años, con el objeto de que el Consejo pueda tener una renovación parcial de sus miembros. En la formación del Consejo se observa la regla de paridad política. Los consejeros son funcionarios de tiempo completo, y mientras se hallen en el desempeño de su cargo, no pueden formar parte de la dirección y administración de ninguna empresa privada, bancaria, industrial o comercial.

Los Ministros del Despacho, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y los funcionarios que designe el Gobierno pueden tomar parte en las deliberaciones del Consejo sin derecho a voto. El consejo se reúne ordinariamente cada semana y extraordinariamente a solicitud del Presidente de la República, de uno de sus miembros o del jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. El jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos es el secretario ejecutivo del Consejo, y el abogado del Departamento es el secretario de actas del Consejo.

Además de los ministros o jefe de Departamento Administrativo pueden concurrir a las sesiones del Consejo o ser citados a ellas, otros funcionarios del Estado o de entidades públicas y semi-públicas siempre que sea a invitación del Consejo o determinación del Presidente, y para el estudio de problemas específicos.

El Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos está encargado de recoger y analizar el resultado de las investigaciones y estudios económicos que se realicen por las oficinas públicas y por otras entidades públicas o privadas, y que sean de interés para la

/formulación de la

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

El Departamento de Planeación se compone de una jefatura y dos divisiones denominadas división de planeación y división de asuntos generales. La División de Planeación se compone de la Sección de Proyecciones Objetivos Generales de Desarrollo Económico y Control de Ejecución de los Planes; de la Sección de Problemas Actuales; de la Sección de Inversiones /Públicas; de la

Públicas; de la Sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo; y de la Sección de Economía Externa. La División de Asuntos Generales se compone de las siguientes secciones: Sección Administrativa de Personal, Pagaduría y Almacén; Sección Jurídica; Sección de Información, Publicaciones y Consultas con el Sector Privado y Sección de Secretarías y Estadística (Ver organograma).

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

ii) Organismos de Planeación en el nivel ministerial

El Gobierno de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 19 de 1958, ha reestructurado la organización de los Ministerios. El Decreto Legislativo No 550 de marzo de 1960 crea en los Ministerios dos clases de organismos de planeación: el Comité de Planeamiento y la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación

Los Ministerios que adelanten directa o indirectamente programas de inversión, tienen un Comité de Planeamiento, que se reúne por lo menos una vez al mes, está integrado por el Ministro, quien lo preside y por el Lector, el Jefe de la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación

/y un

y un representante del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Son funciones del Comité de Planeamiento las de prescribir normas técnicas para el desarrollo de los trabajos de planeamiento del respectivo ministerio, según los programas generales de desarrollo económico e inversión que sean adoptados y vigilar su cumplimiento; servir de entidad coordinadora entre el ministerio y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, y revisar los planes y programas adoptados por el respectivo ministerio con el fin de establecer su coordinación con las metas y objetivos generales de desarrollo de que trata la Ley 19 de 1958.

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

La Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación cumple las anteriores funciones sin perjuicio de las normas que sobre organización y actividades les señale el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, de acuerdo con el artículo 50. de la Ley 19 de 1958.

La Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación informa mensualmente al Comité de Planeamiento sobre el desarrollo de sus labores y somete a éste los trabajos desarrollados.

iii) Organismos de planeación en el nivel descentralizado

Estas entidades de planeación tienen a su cargo programas específicos y la elaboración y ejecución de proyectos concretos de inversión. Son entidades semificiales de carácter descentralizado, y cuentan con oficinas de planeación y diversas divisiones que tienen a su cargo los estudios de proyectos.

/Tienen el

Tienen el carácter señalado anteriormente, las siguientes entidades: el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, encargado de los programas y proyectos de energía eléctrica; el Instituto de Crédito Territorial encargado de los programas y proyectos de vivienda; el Instituto de Fomento Industrial, que tiene a su cargo los programas y proyectos industriales; el Instituto Nacional de Fomento Municipal, que adelanta los programas y proyectos de acueductos y alcantarillados; etc.

Todos estos organismos tienen autonomía para manejar su patrimonio, pero lo hacen dentro de programas de mediano y corto plazo que fija el Gobierno a través de los planes cuatrienales de inversión.

iv) Organismos de Planeación regional

Estas entidades funcionan en el nivel de los Gobiernos Departamentales, de los Gobiernos Municipales y de las Corporaciones Regionales autónomas.

En los Gobiernos Departamentales se han creado dos entidades de planeación: un Consejo Asesor de Planeación Departamental y una Sección de Planeación Departamental. Corresponde al Consejo presentar al Gobierno Seccional planes de desarrollo económico con base en las investigaciones elaboradas por la Sección de Planeación Departamental y a la vez vigilar la ejecución de tales planes. El Consejo Asesor de Planeación está integrado por el Gobernador del Departamento, quien lo preside y, cuatro Consejeros de los cuales dos son designados por el Gobernador y dos por la Asamblea, de ternas presentadas por el Gobernador. La Sección de Planeación Departamental tiene las siguientes funciones: realizar un inventario económico, social y físico de los recursos del Departamento, elaborar los programas de desarrollo económico, social y físico del Departamento especialmente los de Política Fiscal, Inversiones Públicas, reorganización administrativa, educación, higiene y agricultura; recomendar normas generales sobre la preparación, presentación, formación y ejecución técnicas del presupuesto; mantener estrecha vinculación con el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, para buscar la coordinación entre las inversiones departamentales y las inversiones nacionales en la región; hacer estudios que contribuyan a la programación económica-regional, de acuerdo con sus características económicas y geográficas; asesorar al Gobierno Departamental /en la elaboración

en la elaboración de proyectos de presupuesto de inversiones cuatrienales; propender por el fortalecimiento del espíritu de cooperación cívica en la solución de los problemas y la ejecución de ciertas obras de interés general para la comunidad; fomentar el estudio de programas de Desarrollo Económico con los departamentos vecinos y, propugnar por un intercambio de información en la metodología de las investigaciones económicas, como de los planes que se proyecten y realicen.

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

La organización y funciones de las Corporaciones Regionales de Planeación, como asimismo el detalle del funcionamiento de las entidades ya mencionadas se estudian más adelante.

c) Los procedimientos administrativos para la elaboración de los planes

Para la formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, la legislación ha establecido un conjunto de procedimientos administrativos.

La preparación de los planes de desarrollo se inicia con la confección de los programas sectoriales. Al efecto se ha establecido que corresponde al Comité de Planeamiento de los Ministerios prescribir las normas técnicas para el desarrollo de los trabajos de planeamiento del respectivo Ministerio, según los programas generales de inversión que se han adoptado. De conformidad con las normas técnicas anteriores, la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación debe estudiar a escala nacional los problemas relacionados con las funciones del respectivo Ministerio, estudiar y determinar las necesidades del país en el ramo /correspondiente; elaborar

correspondiente; elaborar de acuerdo con las necesidades y problemas existentes, proyectos de programas a largo plazo tendientes a satisfacerlos. Los proyectos de programas deben ser presentados a la consideración del Consejo Nacional del Ministerio. Este Consejo debe estudiar los programas anuales y a largo plazo del Ministerio y emitir concepto sobre los programas especiales. Con posterioridad corresponde al Comité de Planeamiento servir de entidad coordinadora entre el Ministerio y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y revisar los planes y programas adoptados por el respectivo Ministerio con el fin de establecer su coordinación con las metas y objetivos generales de desarrollo que hayansido fijadas.

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

El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación recibe los planes de los Ministerios en el Departamento de Planeación e interviene como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y consumo públicos y las medidas y orientación de las inversiones y el consumo privado. El Consejo estudia el debate ampliamente, los planes sectoriales, oyendo a los representantes de los Ministerios e Institutos Descentralizados, y da su aprobación final al Plan General de Desarrollo y a los Planes Sectoriales respectivos.

La ejecución de los planes queda a cargo de la línea ejecutiva del Gobierno, correspondiéndolo a los organismos de planeación la evaluación

/ de los

de los resultados, las Oficinas de Planeamiento, Coordinación y Evaluación de los Ministerios deben evaluar periódicamente el resultado de los programas adelantados, reajustar los programas existentes y proponer nuevos programas de acuerdo con la evaluación. Al Comité de Planeamiento le corresponde vigilar el cumplimiento de los programas generales de desarrollo.

El Departamento de Planeación evalúa los planes y presenta periódicamente al Presidente de la República un informe relativo de la ejecución de los planes de desarrollo económico y de las inversiones públicas.

El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación debe coordinar y vigilar las actividades de los organismos encargados de la ejecución de los programas de desarrollo económico aprobados por el Gobierno Nacional. Además debe examinar y aprobar los informes periódicos preparados por el Departamento sobre la ejecución de los planes de desarrollo e inversiones públicas.

El proceso de programación de la inversión pública

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

a) Organismos encargados de la planeación de las inversiones

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

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

cuenta con una Sección de Inversiones Públicas.

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

En el nivel ministerial el Comité de Planeamiento está encargado de prescribir las normas técnicas para el desarrollo de los trabajos de preparación de los programas de inversión. La Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación, después de estudiar y determinar las necesidades del país en el ramo correspondiente, debe elaborar proyectos de programas de inversión a largo plazo.

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

b) Procedimientos administrativos para la elaboración de los planes de inversiones

La elaboración de los planes cuatrienales de inversiones se inicia en los Ministerios y Establecimientos Públicos Descentralizados. A ellos corresponde formular los programas sectoriales de inversión. En los Ministerios, es la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación la que estudia los problemas relacionados con el Ministerio y elabora los programas de inversión. Los proyectos de programas deben ser presentados a la consideración del Consejo Nacional del Ministerio.

Los programas elaborados por el Ministerio, luego de su revisión y aprobación por el Ministro respectivo, son enviados al Departamento Administrativo de Planeación. Esta entidad encomienda a la Sección de Inversiones Públicas la tarea de elaborar el plan de inversiones públicas. De conformidad con el Decreto 234 de 1959, la Sección de Inversiones Públicas debe:

- 1) analizar con los respectivos Ministros, Jefes de Departamentos,
/Institutos y otras

Institutos y otras entidades semipúblicas, el plan de inversiones públicas para la próxima vigencia fiscal, o el plan cuatrienal, con el fin de coordinar estos proyectos dentro del plan general de desarrollo adoptado.

2) Recomendar las normas técnicas más aconsejables en todos los proyectos generales o específicos de inversión pública y al hacerlo, tener en cuenta las alternativas de inversión de los distintos proyectos así como los niveles máximos y mínimos que requiera cada uno de ellos.

3) Sugerir al Consejo las instrucciones que deban impartirse a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Institutos y otras entidades semipúblicas, para la organización de las oficinas encargadas de la planeación de los distintos aspectos de las inversiones públicas.

4) Sugerir al Consejo las normas técnicas que deban prescribirse para la preparación de todo proyecto de inversión que deba desarrollarse dentro del plan general con recursos de las instituciones a que se refiere el inciso anterior. En estas normas deberá tenerse en cuenta la necesidad de que todo presupuesto de gastos de inversión comprenda no sólo el gasto del ejercicio siguiente, sino una estimación de los que serán necesarios en períodos futuros hasta la terminación completa del proyecto, así como de las nuevas inversiones que puedan emprenderse; igualmente, en aquellos casos que determinen el Jefe del Departamento o el Consejo, deberá presentarse un estimativo de los recursos para el próximo año fiscal en consideración y de los previstos para los tres años siguientes.

Recibir los presupuestos de inversión para el próximo año fiscal de las dependencias mencionadas en el numeral 4), los cuales deberán ser presentados antes del 10. de Marzo de cada año.

6) Sugerir al Consejo, de acuerdo con la Dirección Nacional del Presupuesto y la Sección de Proyecciones y Objetivos Generales, los criterios de prioridad aplicables al programa de inversiones públicas.

7) Sugerir al Consejo, después de las respectivas consultas con los Ministros o Jefes de Departamento, Institutos y otras entidades semipúblicas y teniendo en cuenta los planes y programas de desarrollo, los lineamientos generales de la política de inversiones públicas, a efectos de que el Consejo pueda asesorar al Presidente de la República en el estudio de la distribución del presupuesto de gastos entre
/los diversos

los diversos Ministerios y dependencias administrativas, conforme al artículo 17 del Decreto 164 de 1950.

8) Colaborar, bajo la dirección y responsabilidad del Consejo, con las oficinas de planeación de cada Ministerio o Dependencia administrativa en el ajuste de los planes provisionales de inversión, de modo que armonice con el total de fondos asignados a esa finalidad y concuerde con el plan general de inversiones.

9) Elaborar un proyecto de plan cuatrienal de inversiones públicas y revisarlo anualmente, de manera que comprenda siempre los cuatro próximos ejercicios presupuestales.

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

c) Coordinación del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas con el Presupuesto Anual

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

La coordinación del plan cuatrienal de inversiones con el presupuesto anual se realiza a través de dos mecanismos encomendados al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.

1) Por disposición del Decreto 1088 de 1959, el Consejo debe presentar a la Rama Ejecutiva criterios sobre planes y prioridades de inversiones públicas anuales y cuatrienales, a fin de que el presupuesto

/nacional esté

nacional esté basado en programas, actividades y servicios y pueda ser un reflejo de planeamiento y un instrumento de control.

2) Por disposición del Decreto 1016 de 1960, la Dirección Nacional del Presupuesto debe presentar antes del 20 de mayo al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación el detalle de las peticiones de gastos de inversión que hayan sido formuladas por los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos públicos Nacionales para su evaluación técnica en conjunto con el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Estos organismos estudiarán la manera de ajustar los programas de las distintas dependencias a las orientaciones fundamentales del plan general de desarrollo y en especial a los objetivos de corto y largo plazo del plan cuatrienal de inversiones. El Consejo dará su concepto al Presidente de la República antes del 30 de mayo, sobre las siguientes materias:

a) La conveniencia de la cuantía de los gastos de inversión proyectados en relación con el monto global de los gastos corrientes de funcionamiento, así como su reparto de acuerdo con los programas.

b) La adecuación de los programas propuestos con la orientación de la política de desarrollo económico y los planes parciales y cuatrienales de inversión de que tratan los artículos 2o. y 3o. de la Ley 19 de 1958.

c) La incidencia de los gastos propuestos sobre la estabilidad y el desarrollo económico del país.

El Consejo, antes de presentar su concepto sobre tales materias al Presidente de la República, acordará con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección Nacional del Presupuesto- la manera de darle aplicación a sus recomendaciones dentro del proyecto de Presupuesto. Las sugerencias del Consejo, que apruebe el Presidente de la República, formarán parte del pliego de observaciones que deberá presentar el Ministro de Hacienda y Crédito Público- Dirección Nacional del Presupuesto- con destino a los distintos Ministerios y Departamentos Administrativos y que serán presentadas antes del 10 de junio de cada año en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Legislativo 0164 de 1950.

Al elaborar el proyecto de presupuesto, la Dirección del
/Presupuesto debe

Presupuesto debe incluir los gastos de inversión teniendo en cuenta los criterios de prelación establecidos en los planes cuatrienales de inversiones.

Organización Administrativa del Planeamiento en Venezuela

A partir de 1958 se ha establecido en Venezuela un sistema administrativo de planeamiento. Por Decreto No. 429 del 39 de Diciembre de 1958, se estableció un mecanismo de "Planificación del Desarrollo Social y Económico". La Oficina de Programación encargada de estas tareas se denomina "Oficina Central de Coordinación y Planificación" y está encargada de la suprema coordinación y planificación de las actividades del Gobierno por intermedio del Presidente de la República y del Consejo de Ministros.

La Oficina Central de Coordinación y Planificación cuenta con órganos sectoriales y regionales, tal como se verá más adelante.

La Oficina Central de Coordinación y Planificación tiene un Directorio de nueve miembros, designados por el Presidente de la República. El Directorio se renueva por terceras partes cada dos años.

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

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

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

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

d) Presentar anualmente, previo examen de los proyectos remitidos por los Despachos y con vista de los estudios hechos por la propia Oficina, un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales, para

/su consideración

su consideración por el Ejecutivo Nacional su inclusión en el Presupuesto Programa Anual.

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

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

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

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

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

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

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

l) Organizar reuniones científicas periódicas sobre programación.

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

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

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

p) Dar su opinión previa sobre reformas a leyes fiscales y otras
/que afecten

que afecten la Hacienda Nacional o el desarrollo económico.

Para lograr la debida coordinación, la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Ministerio de Hacienda colaborarán en la preparación del Presupuesto Fiscal Anual, éste no se presentará al Congreso Nacional sin el respectivo informe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. Ningún gasto de capital, ni de servicios esenciales, se incluirá en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos, sin haberse recibido dictamen de la Oficina Central de Coordinación y Planificación y aprobación del Presidente de la República, en Consejo de Ministros.

Las relaciones con el Congreso han sido resueltas obligando a la Oficina Central de Coordinación y Planificación a prestar a las Comisiones del Congreso Nacional toda la ayuda técnica que éstas requieran para el desempeño de sus funciones legales.

Las conexiones con los órganos políticos se regulan disponiendo que el Presidente de la República podrá disponer que el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación asista a las sesiones del Consejo de Ministros cuando se traten materias referentes al presupuesto, a la preparación o modificación de programas de los Ministerios e Institutos Autónomos y otras atribuidas a dicha Oficina. El Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en tales reuniones, tendrá voz pero no voto.

Organismos Sectoriales y Regionales de Coordinación y Planificación

La Oficina Central de Coordinación y Planificación es auxiliada en sus funciones por las oficinas sectoriales existentes o que se creen. Con tal fin pueden mantenerse relaciones directas con ellas, pero cuidando siempre de informar a los respectivos superiores jerárquicos.

El Ejecutivo Nacional puede mantener, crear o eliminar oficinas de programación en cualquier nivel de la administración pública, señalándoles funciones específicas. Para la creación, reorganización o eliminación de oficinas de programación, se obtendrá previamente la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Las oficinas sectoriales básicas de Coordinación y Planificación serán las correspondientes a cada Ministerio.

/Las funciones de

Las funciones de las oficinas sectoriales básicas son :

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

b) Reunir y consolidar las propuestas de presupuestos-programas que presenten las respectivas Direcciones y remitirlas a la Oficina Central en el tiempo y forma que ésta prescriba.

El Ministerio de Relaciones Interiores, reunirá, además, los presupuestos-programas que presenten los Gobernadores y los remitirá a la Oficina Central, en la forma señalada.

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

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

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

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

Sistema de planificación en Cuba

En la República de Cuba se ha creado por Ley de 11 de marzo de 1960 un sistema administrativo de programación. Está integrado por una "Junta Central de Planificación" y una "Secretaría Técnica". Antes existía un Consejo Nacional de Economía.

La Junta Central de Planificación está encargada de "fijar,
/orientar, supervisar

orientar, supervisar y coordinar la política económica de los diferentes organismos del Estado y de las entidades autónomas, así como señalar las normas generales orientadoras de la acción del sector privado!

La Junta Central está integrada por las siguientes personas : El Primer Ministro del Gobierno, que será su Presidente; por una persona designada por el Presidente de la República quien será el Secretario Técnico de la Junta y al propio tiempo Ministro de Economía del Gobierno; el Presidente del Banco Nacional de Cuba; el Ministro de Hacienda; el Ministro del Trabajo; el Ministro de Industrias; el Ministro de las Fuerzas Armadas; el Ministro del Comercio; el Ministro de Obras Públicas; y un Delegado del Instituto Nacional de Reforma Agraria, designado por su Presidente.

Las funciones de la Junta Central de Planificación son las de fijar las metas generales que servirán de base para la formulación de los planes de desarrollo que habrá de confeccionar la Secretaría Técnica de la Junta; aprobar el plan global y los planes sectoriales de desarrollo económico, así como el estudio, financiamiento y ejecución de los proyectos básicos fundamentales para el desenvolvimiento de la economía nacional; controlar el cumplimiento de los planes globales y sectoriales; fijar las prioridades de las inversiones que realicen el sector público y el privado; fijar las normas a que habrá de ajustarse la inversión privada; otorgar los permisos necesarios para el establecimiento de nuevas fuentes de producción y para la ampliación o reducción de la capacidad productiva de las existentes; fijar las normas para la elaboración del Presupuesto de la Administración Central y del Presupuesto Consolidado del Sector Público señalando el monto y la distribución de recursos entre gastos corrientes y de inversión para cada organismo, y aprobar, con las modificaciones que estime pertinentes, el proyecto del presupuesto elaborado por la Secretaría Técnica, requisito sin el cual no podrá ser sometido a la consideración del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; orientar los planes de inversión de los organismos autónomos y aprobarlos, sin lo cual no se podrán poner en ejecución; orientar la política económica exterior de Cuba, incluyendo la política arancelaria y cambiaria, los tratados comerciales, las negociaciones de empréstitos y de ayuda técnica extranjera y la participación del Estado / y organismos

y organismos parastatales en el comercio exterior. Movilizar los factores de la producción para utilizar al máximo la capacidad productiva del país en beneficio de la sociedad, y asegurar una creciente participación del Estado y de los empresarios cubanos en la riqueza nacional; adoptar las medidas necesarias para asegurar una mejor distribución del ingreso nacional, tanto entre las distintas clases económicas como entre las diversas regiones del territorio; adoptar las medidas tendientes a la reestructuración, racionalización y coordinación administrativa del Estado para procurar la mayor eficiencia de la política del Gobierno Revolucionario; impartir las instrucciones necesarias para garantizar el abastecimiento normal de los productos básicos para el desarrollo progresivo de las actividades nacionales; adoptar todas las demás medidas tendientes al más rápido y mejor desenvolvimiento de la economía cubana.

La Junta Central de Planificación tiene una Secretaría Técnica cuyas funciones son las de transformar las metas generales de carácter social y político que fije la Junta Central en metas cuantitativas; determinar los recursos necesarios para alcanzar dichas metas; proporcionar a la Junta Central las informaciones estadísticas y económicas para formular los planes y asegurar su cumplimiento; elaborar el presupuesto consolidado del sector público y otras medidas de política económica de acuerdo con las normas fijadas por la Junta Central; y realizar cualesquiera otras funciones que le encomiende la Junta Central.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Secretaría Técnica se compone de tres Direcciones :

- a) Dirección Nacional de Planificación.
- b) Dirección Nacional de Organización Económica.
- c) Dirección Nacional de Estadística .

La Dirección Nacional de Planificación cumple las funciones de determinar los requisitos necesarios para hacer posible la obtención de las metas fijadas por la Junta Central; proponer a la Junta Central de Planificación, cuando ésta lo solicite, las metas globales y sectoriales de crecimiento de la economía nacional; preparar un Plan de desarrollo factible a fin de que los requisitos necesarios para lograr

/las metas

las metas puedan ser cumplidos bajo las condiciones económicas imperantes; someter anualmente a la consideración de la Junta Central de Planificación el plan de desarrollo elaborado e informar regularmente de los avances del mismo; asesorar a la Junta Central de Planificación en la formulación de la política económica exterior; proponer el plan general de coordinación y financiamiento de la investigación científica y técnica, así como organizar y coordinar los programas de asistencia en materia económica; establecer organismos regionales de formulación de planes y organizar sectoriales de planificación con el acuerdo de la Junta Central; efectuar los estudios técnicos y evaluar los proyectos que señale la Junta Central; confeccionar el proyecto del presupuesto de la Administración General del Estado y dirigir la elaboración de todos los demás del sector público, cuales son los de los organismos autónomos y paraestatales, de los Gobiernos Provinciales y de los Municipios; velar por que dichos presupuestos sean el fiel reflejo de los planes de desarrollo elaborados por el Gobierno; someter a la consideración de la Junta Central de Planificación, en la fecha que éste señale cada año, los proyectos de los presupuestos de la Administración General y los demás del Sector Público; informar periódicamente a la Junta Central de Planificación sobre el cumplimiento de las metas implícitas en el presupuesto del Sector Público; analizar y evaluar, en función de las necesidades de financiamiento en moneda nacional y extranjera del plan de desarrollo económico y de la participación estatal en dicho plan, los mecanismos de captación de recursos y la compatibilidad de dichos instrumentos con los objetivos del plan y con otras medidas de política económica; proponer las medidas necesarias para lograr un financiamiento adecuado del plan de desarrollo, tanto en lo que se refiere al sector público como al privado; evaluar los diferentes instrumentos de política económica en cuanto a su eficiencia para conseguir los objetivos estipulados en los planes de desarrollo; velar por el desenvolvimiento de los programas de desarrollo económico acordados por la Junta Central y por la adecuada ejecución de los planes y proyectos que al efecto se aprobasen; estudiar las medidas tendientes a la estructuración y coordinación administrativa del Estado a fin de procurar la mayor eficiencia de la política del Gobierno Revolucionario.

Para el mejor cumplimiento de sus funciones la Dirección

/Nacional de

Nacional de Planificación cuenta con las siguientes oficinas:

Oficina de Formulación de Programas

Oficina de Presupuesto del Sector Público

Oficina de Racionalización Administrativa del Estado

La Dirección Nacional de Organización Económica tiene como función velar por que la economía del país funcione de manera normal y le corresponde estudiar y sugerir las medidas tendientes a la plena utilización de la capacidad productiva y de la fuerza de trabajo del país; vigilar la ejecución y el desenvolvimiento de los planes de desarrollo económico nacional y del presupuesto del sector público; estudiar y sugerir las medidas tendientes a garantizar el abastecimiento normal de productos básicos para el desarrollo progresivo de las actividades y para la mejora del nivel de vida de la población; llevar a efecto la coordinación administrativa entre los diversos organismos del Estado relacionados con la estructura, el funcionamiento y el desarrollo de la economía nacional.

La Dirección Nacional de Estadística proporciona los datos estadísticos a la Dirección Nacional de Planificación para el cumplimiento de sus funciones.

Además existen oficinas sectoriales de Estadística, Planificación y Presupuesto.

La organización del planeamiento en Bolivia

Desde la Revolución Nacional del año 1952, el Gobierno de Bolivia se ha preocupado por crear una organización para la planificación económica. Por Decreto Supremo No. 03536 de 1953 se creó la "Comisión Nacional de Coordinación y Planeamiento", que fué sustituido en 1960 por la Junta Nacional de Planeamiento.

/ i) Organismos de

i) Organismos de Planeamiento en el nivel superior

El Decreto Supremo N° 5600 de 11 de octubre de 1960 que creó la Junta Nacional de Planeamiento, le concede amplias facultades para el planeamiento.

Este Organismo es presidido por el Vice-Presidente de la República y tiene las siguientes funciones:

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

/posibles soluciones

posibles soluciones.

g) Coordinar los planes de desarrollo económico y de inversiones públicas con el Presupuesto Nacional anual.

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

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

j) Formular los esquemas conforme a los cuales deberán presentarse las informaciones estadísticas elaboradas por la Dirección General de Estadística y Censos y fijar las prioridades a que debe ceñirse el programa de trabajo de dicha Dirección.

k) Coordinar y formular, cuando corresponda, los programas de asistencia técnica y financiera que otorgan los organismos internacionales y los países amigos con el plan general de desarrollo y el programa de gobierno.

Para el cumplimiento de las actividades anteriores, la Junta Nacional de Planeamiento se compone de las siguientes reparticiones:

Presidencia

Vicepresidencia Ejecutiva

Dirección de Programación

Departamento del Plan General de Desarrollo Económico y Social

/Departamento del

Departamento del Plan de Inversiones Públicas

Departamento de Orientación de las Inversiones Privadas

Departamento de Programación Financiera

Secretaría de Administración

El Departamento de Plan de Desarrollo Económico y Social tiene a su cargo las investigaciones macroeconómicas y sectoriales, prepara los datos sobre ingreso y producto nacionales, y elabora los planes integrales de Desarrollo Económico, y vigila su correcta aplicación, señalando además las medidas de política económica que considere necesarias.

El Departamento de Plan de Inversiones Públicas se encarga de la elaboración del Plan de Inversiones Estatales de mediano plazo y debe realizar para el efecto todos los estudios sobre Obras Públicas e inversiones nacionales que sean del caso.

El Departamento de Orientación de las Inversiones Privadas debe informarse de los proyectos de inversiones privadas para coordinar y recomendar su ejecución y sugerir estímulos cuando proceda.

El Departamento de Programación Financiera tiene a su cargo el estudio de los problemas financieros de los Planes de Desarrollo e Inversiones, y en particular debe proponer las fuentes y medios de financiamiento. Además debe hacer la coordinación de los Planes de Desarrollo Económico y de Inversiones Públicas con el Presupuesto Nacional anual.

Los Servicios Técnicos de los Ministerios y entidades autárquicas deben proporcionar a la Junta Nacional de Planeamiento todos los datos estadísticos, estudios e informes correspondientes a sus funciones que le sean requeridos por aquella y prestar en general su colaboración técnica a las tareas de programación toda vez que la Junta lo solicite. La Junta Nacional de Planeamiento intervendrá en la organización de las unidades de planeación que existen o se estime conveniente constituir en Ministerios y otras dependencias administrativas y entidades autárquicas, mantendrá contacto permanente

/con aquellas

con aquéllas y señalaré las normas técnicas más aconsejables para la ejecución de los trabajos de programación que corresponda a su nivel.

ii) Organismos de Planeamiento en el nivel ministerial

No existe una organización desarrollada de las entidades de programación en este nivel. No obstante se han creado en diversos ministerios oficinas de planeamiento sectorial.

El Ministerio de Educación ha creado una "Asesoría General Técnica", que tiene las funciones de prestar asesoría Técnica al Ministerio, para el estudio, planeamiento y solución de los problemas inherentes a la educación. Además debe coordinar las funciones cumplidas por los organismos técnicos de la administración escolar, para establecer un servicio del Planteamiento Integral de la Educación. Asimismo le corresponde impulsar la realización de Congresos Pedagógicos, para la determinación de los planes, programas y métodos que deben aplicarse. Para cumplir tales funciones, la Asesoría General Técnica mantiene estrecha cooperación con el Instituto de Investigaciones Pedagógicas Sucre, con el Comité Organizador del Congreso Pedagógico; tiene bajo su dependencia al Departamento de Estadística Escolar.

El Ministerio de Asuntos Campesinos ha creado una "Asesoría Técnica de Desarrollo Económico", la que debe programar la política de desarrollo económico y social, y realizar evaluaciones de todas las dependencias del Ministerio, incluyendo el programa de educación fundamental. Además debe faccionar proyectos y programas de desarrollo agropecuario, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, y propender a la creación de pequeñas industrias indicando su localización. Debe estudiar los desplazamientos de población, los traslados de familias campesinas, de una misma comunidad a las nuevas áreas para su mejor adaptación. También realiza estudios de la nueva extratificación social en el área rural, comprendiendo los efectos de la educación fundamental, de la de adultos y del desarrollo de la comunidad.

/En el

En el Ministerio de Economía Nacional, se creó la Asesoría Técnica, que sirve de vínculo entre el Ministerio de Economía y la Junta Nacional de Planeamiento. Sus funciones son las de prestar asesoramiento basado en el análisis completo de cada situación, tanto con el acopio de documentos, como con observaciones y conversaciones informales con personeros de instituciones y personas relacionadas con el problema; de preparar normas de organización y métodos de trabajo para el funcionamiento de las distintas reparticiones del Ministerio de Economía en un plano de mayor eficiencia; de realizar y dirigir trabajos de evaluación especializada de factores que influyen en la Economía Nacional; y de preparar informaciones anuales sobre la situación de la economía nacional.

En el Ministerio de Minas y Petróleos, existe la "Asesoría General Económica" que tiene como atribuciones principales las de asesorar al Ministro en materia económica y financiera, en igual forma a las diversas reparticiones que integran los servicios de Minas y Petróleo, y de canalizar la política económica que el Supremo Gobierno imprima a través de dicho Portafolio a los sectores industriales, minero y petrolero. Además de realizar labores de estadística en materia petrolera y minera, para fundamentar en esos datos los estudios e informes que se realicen.

Actualmente, se proyecta crear oficinas de Planificación en los Ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones, y de Salud Pública.

iii) Organismos de Planeamiento en el nivel descentralizado

En Bolivia existen diversas instituciones nacionales descentralizadas encargadas de la elaboración de proyectos específicos en las materias de su competencia.

El organismo que tiene a su cargo los proyectos industriales y de energía es la Corporación Boliviana de Fomento. Los proyectos mineros están a cargo de la Corporación Minera de Bolivia, creada

/por Decreto

por Decreto N° 3196 de octubre de 1952, y que está encargada del desarrollo de la minería nacionalizada. Los proyectos petrolíferos son de responsabilidad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. Los proyectos de ferrocarriles están a cargo de la Dirección General de Ferrocarriles. La construcción de habitaciones y la elaboración de los proyectos respectivos están a cargo del Instituto Nacional de la Vivienda.

Algunos proyectos de vialidad, escuelas, hospitales y otros son elaborados por entidades descentralizadas que cuentan con financiamiento de los Estados Unidos y se denominan Servicios Cooperativos Interamericanos.

iv) Organismos de Planeamiento Regional

No existen en Bolivia organismos oficiales de planeamiento regional. El carácter de Gobierno unitario centralizado que existe en el país ha impedido el surgimiento de oficinas de planeamiento en el nivel Departamental o de corporaciones autónomas regionales. La planeación municipal es aún incipiente.

v) Los procedimientos administrativos para la elaboración de los planes

En esta materia no se ha legislado ni reglamentado aún, constituyendo los procedimientos en su mayoría el fruto de la experiencia. Según el Decreto N° 5600 de 1960, los programas estudios técnicos y las estadísticas que elaboren los servicios técnicos de los Ministerios y entidades autárquicas deben ser proporcionados a la Junta Nacional de Planeamiento. La Junta puede pedir a dichas entidades la colaboración técnica que necesite para la elaboración de los planes de desarrollo y de inversiones.

La Junta es la encargada de mantener contacto con las entidades del nivel ministerial y descentralizado y de fijar las normas técnicas para la programación. Ella recibe los estudios, informes y proyectos y elabora los planes y programas de desarrollo y de inversiones.

4. La coordinación de los Planes de Desarrollo y de Inversiones con el Presupuesto anual

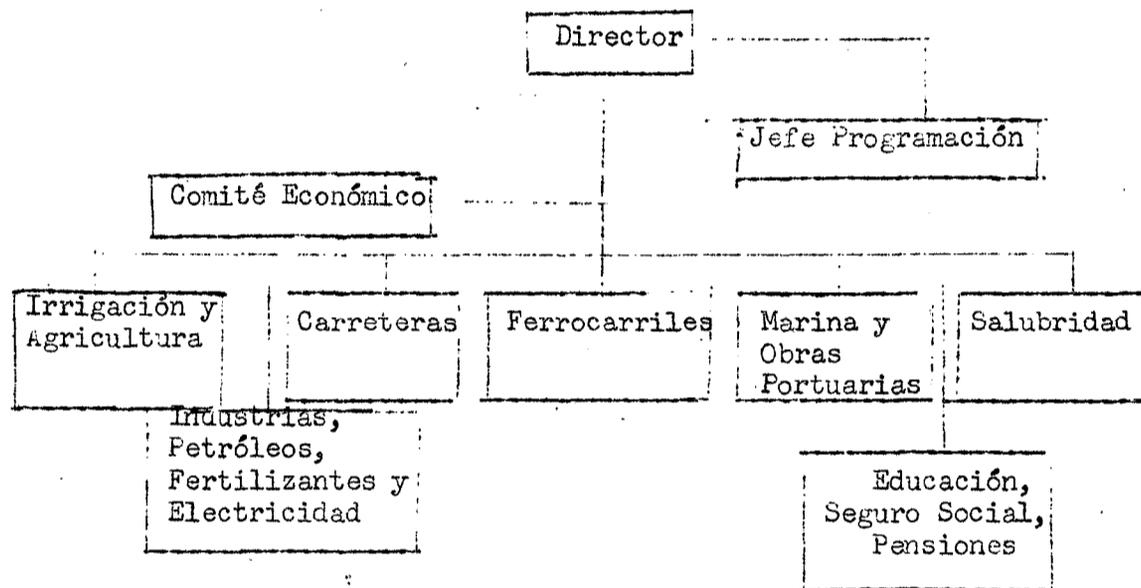
Corresponde a la Junta de Planeamiento realizar la coordinación de la programación del desarrollo con el Presupuesto. Este último, ha pasado a ser el plan de acción inmediato o de corto plazo y se elabora en función de los planes de mediano y largo plazo. La Junta es la que debe proponer al Presidente de la República cada año el nivel del gasto público y su distribución por Ministerios y por programas, quedando la Dirección General de Presupuestos y Egresos encargada de confeccionar el proyecto de Presupuesto Fiscal.

/El sistema

El sistema de México

Este país creó en 1954, junto al Presidente de la República, la Comisión de Inversiones de México, con la función de asesorar al Presidente sobre los proyectos de inversiones del sector público. Esta comisión es dirigida por el Director y Subdirector y cuenta con las Subcomisiones de Irrigación y Agricultura, Industrias, Carreteras, Ferrocarriles, Obras Portuarias, Educación, Seguro Social, Pensiones y Salubridad.

Organograma de la Comisión de Inversiones



La organización para la planificación se complementa con organismos asesores en los Ministerios y entidades autónomas. Dentro de los Ministerios se destaca la labor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Economía y de la Comisión Nacional de Valores que dirige el Mercado de Valores. Dentro del sector descentralizado se encuentran instituciones como el Banco de México y Nacional Financiera.

El sistema mexicano se coordina a través del Comité Económico de la Comisión de Inversiones, en el cual están destacados representantes de los organismos mencionados. La política de

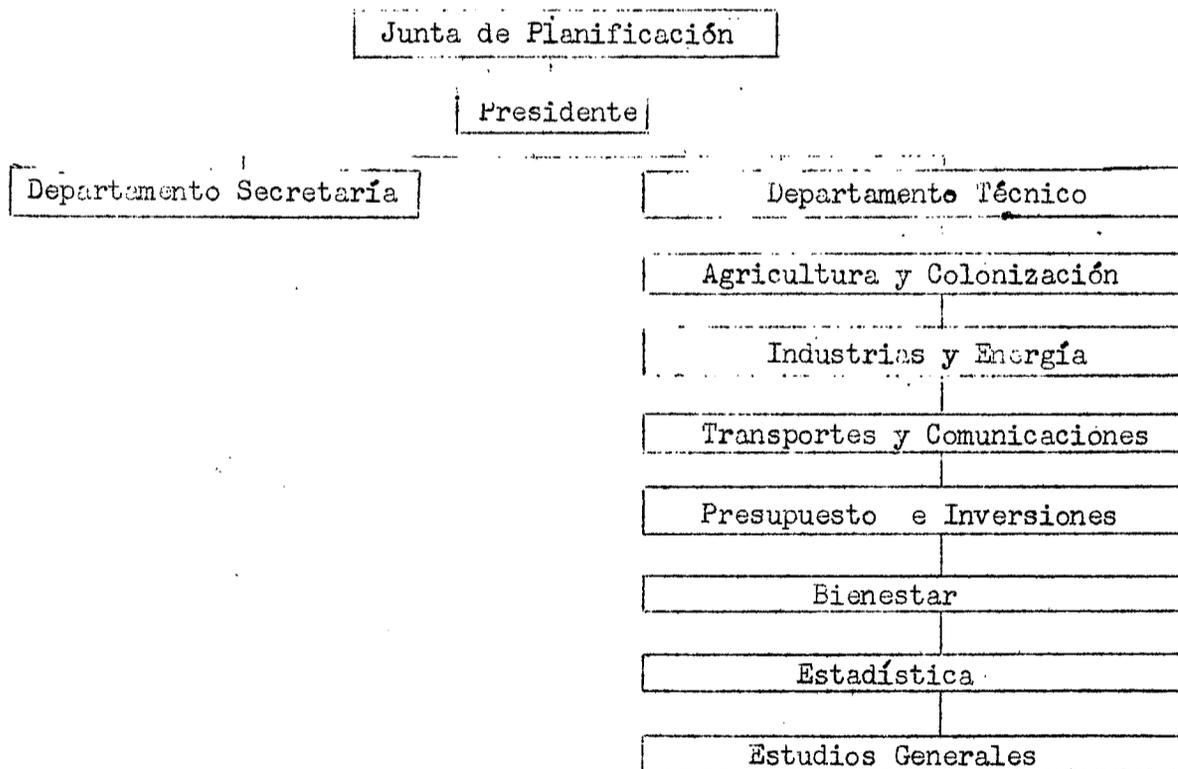
/ fomento económico

fomento económico está a cargo de la Nacional Financiera, entidad de promoción y planeamiento industrial.

Las necesidades financieras de los organismos mencionados se evalúan por la Dirección de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, posteriormente, son incorporadas en el Presupuesto de México.

La planificación en el Ecuador. En este país existen organismos de planeación global y sectorial. Los primeros son el Consejo Nacional de Economía y la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. El Consejo absorbe su tiempo en consultas gubernativas y legislativas. La Junta, por su parte, desde su creación en 1954, no ha formulado programas globales de acción. Los organismos sectoriales son la Comisión Nacional de Valores, el Consejo de Comercio Exterior y la Junta Monetaria. En los Ministerios también planifican el Consejo Superior de Agricultura, la Caja de Riego, el Comité de Vialidad de Guayas, etc.

Organograma de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación



/ Comprometen el

Comprometen el éxito de la planificación en Ecuador la multiplicidad de instituciones autónomas que existen, las que llegan a 570 entidades autónomas, 15 consejos provinciales y 94 consejos municipales.

Dentro de los organismos ministeriales se destaca la labor planificadora de los Ministerios del Tesoro, de Economía y de Obras Públicas. Las instituciones financieras son el Banco Central y el Banco Nacional de Fomento.

La Junta de Planificación se compone de las siguientes secciones: Agricultura y Colonización; Industria y Energía; Transporte y Comunicaciones; Presupuesto de versiones; Bienestar (educación, sanidad, vivienda, migración, etc.); Estadística y Estudios Generales.

El esquema de Costa Rica. Este país no cuenta con un organismo central de planteamiento en el nivel superior. Las labores de programación están a cargo de los Ministerios e instituciones descentralizadas.

La dirección económica y financiera del Gobierno se encuentra en manos del Ministerio de Economía y Hacienda. Las inversiones del Gobierno Central se encuentran a cargo del Ministerio de Obras Públicas, mientras la política de producción queda a cargo del Ministerio de Agricultura e Industrias y muy principalmente en manos del Consejo Nacional de Producción. La construcción de viviendas está a cargo del Instituto Nacional de Viviendas y Urbanismos (INVU). La planificación de la electricidad está a cargo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Un aspecto interesante del modelo costarricense lo constituye el hecho de haberse concentrado en manos del Estado las tareas bancarias. En efecto, además del Banco Central existe el Sistema Banco Nacional, que envuelve a todos los bancos comerciales. La nacionalización de la Banca Comercial ha permitido al país fomentar el crecimiento económico y mantener la estabilidad.

Otros organismos relacionados con el crecimiento económico son el Instituto Costarricense de Turismo y el Ferrocarril Eléctrico del Pacífico.

La Programación en Brasil. En este país se ha elaborado un plan de desarrollo económico para el período 1956-60. El organismo encargado de su formulación ha sido el Consejo de Desarrollo y sus funciones principales son: elevar el standard de vida del pueblo al máximo posible de acuerdo con los recursos; elaborar el plan quinquenal; programar las inversiones de
/capital y elevar

capital y elevar el producto nacional y per cápita; mejorar el empleo; mantener la soberanía, la movilidad de la mano de obra, etc.

Este Consejo depende directamente del Presidente de la República. Otros organismos ubicados a este nivel son el Consejo de Coordinación de Abastecimientos y la Comisión Federal de Precios. Sus labores están relacionadas con el Banco Nacional de Desarrollo Económico, la Comisión Ejecutiva del Plan de Carbón, etc.

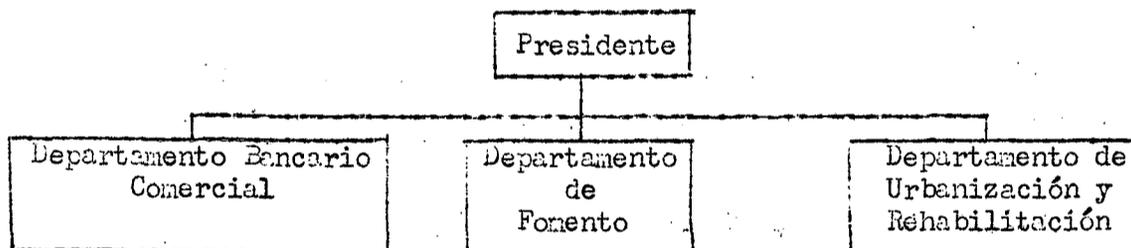
El Consejo de Desarrollo está integrado por todos los Ministros de Estado, los presidentes de las comisiones económicas de la Cámara, el presidente del Banco Central, el presidente del Banco de Desarrollo Económico y el presidente del Banco de Brasil.

Existen además diversos organismos regionales encargados del "Plan de Valorización del Amazonas"; "Plan de Valorización del Valle de San Francisco" y el Grupo de Desarrollo del Nordeste del Brasil.

El método de Panamá. En este país existe un organismo de planificación central llamado Consejo Económico Nacional (1947), cuyas funciones son las de formular un plan de desarrollo integral y coordinar los planes formulados por otros organismos.

La institución de programación más importante es el Instituto de Fomento Económico, entidad autónoma, encargada de planificar, incrementar, diversificar y racionalizar la producción y economía nacionales. Este Instituto nació por la fusión del Banco Agropecuario e Industrial, del Banco de Urbanización y Rehabilitación y del Banco de las Provincias Centrales. El Instituto cuenta con tres departamentos principales; el de Banca Comercial, el de Fomento y el de Urbanización y Rehabilitación.

Organograma del Instituto de Fomento Económico



La ejecución de programas se encuentra a cargo de los organismos de línea ordinarios, sean éstos Ministerios u otras corporaciones.

/La Programación

La programación en Puerto Rico. Dentro de América Latina, Puerto Rico representa una de las experiencias más fértiles en materia de programación. Estudiaremos los diversos instrumentos de programación usados y la organización del aparato programador.

Los instrumentos de planificación empleados en Puerto Rico son cuatro: el Plano Regulador, el Programa Económico de Seis años, el Presupuesto Modelo y el Informe Económico.

El Plano Regulador muestra como las ciudades, áreas o actividades deben desarrollarse; no es un documento sino que una serie de planos y documentos que sirven de guía para orientar las actividades públicas y privadas. El Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico consta de cinco secciones; hospitales de distrito, vías públicas principales para el área metropolitana de San Juan, carreteras insulares y municipales, aeropuertos y comunidades rurales. El plano regulador contiene las obras físicas que se van a construir tanto en las zonas urbanas como rurales. Para hacerse efectivo, necesita de otros instrumentos complementarios de carácter financiero.

El Programa Económico de Seis Años "traduce en cifras presupuestales lo que el plano regulador expresa en términos de planes y proyectos".

Contiene la distribución de los fondos presupuestarios tanto para gastos de funcionamiento como de obras permanentes en un período de seis años.

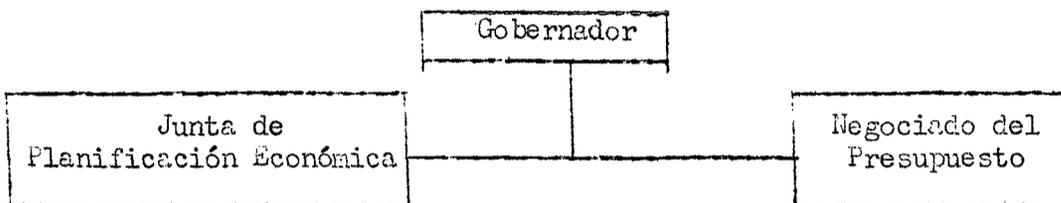
El Presupuesto Modelo contiene los gastos e ingresos de un año y a través de él se expresa en el corto plazo el plan de largo aliento. Este presupuesto es sometido por el ejecutivo al parlamento; de esta manera el presupuesto anual contiene las recomendaciones y orientación impresas por el plano regulador y el Programa de Seis Años.

El Informe Económico de la Junta de Planificación hace todos los años la evaluación de los resultados obtenidos por la planificación y muestra las tareas en que está empeñada la Junta.

Puerto Rico cuenta con organismos de planteamiento en los diversos niveles. Junto con el Gobernador, en la oficina de éste existe la Junta de Planificación y el Negociado del Presupuesto.

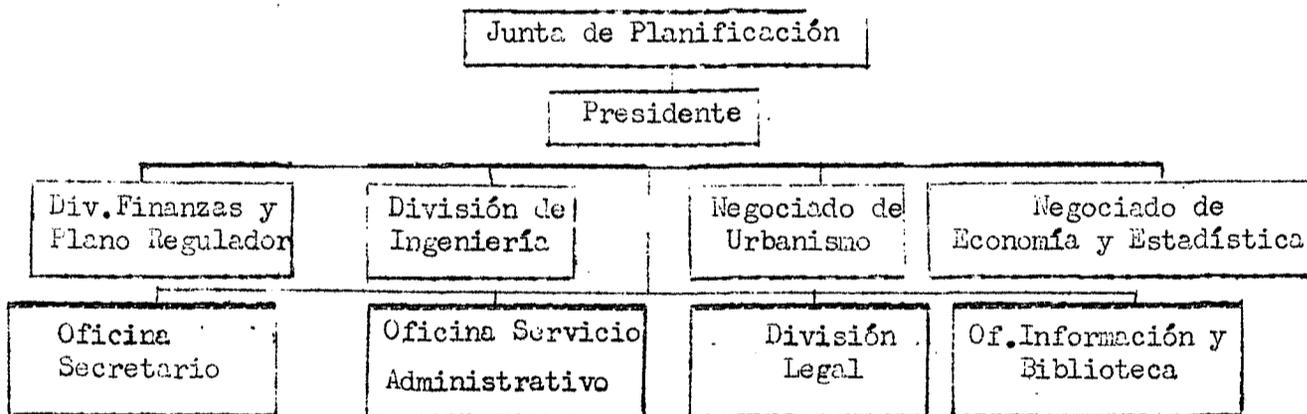
/Organograma de la Oficina

Organograma de la Oficina del Gobernador



La Junta de Planificación debe realizar estudios e investigaciones sobre planificación económica y estadística; preparar un programa económico de seis años; aprobar y revisar las mejoras permanentes del Gobierno, agencias y municipios; hacer la planificación urbana y la reglamentación de edificios; preparar el plano regulador para el desarrollo de Puerto Rico, etc. Esta Junta está compuesta de tres miembros nombrados por el Gobernador y duran seis años en sus funciones; uno de ellos es el presidente de la Junta y se nombra además con el acuerdo del Senado. Cuenta con las siguientes divisiones: de Finanzas y Plano Regulador; de Ingeniería; y los Negociados de Urbanismos; de Economía y Estadística; de permisos.

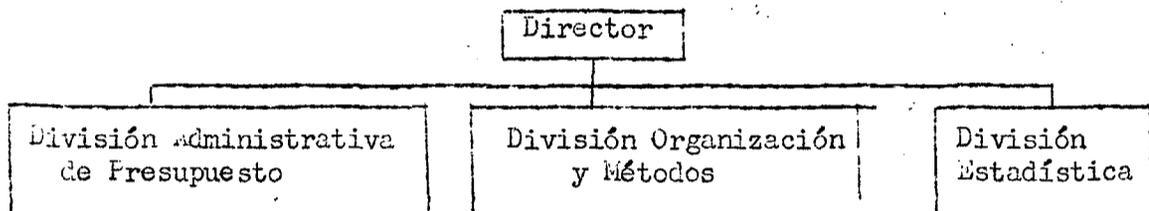
Organograma de la Junta de Planificación



El Negociado del Presupuesto asesora al Gobernador en asuntos de índole fiscal y de gerencia administrativa y en la evaluación de programas del Gobierno; prepara anualmente el Presupuesto Modelo; desarrolla el programa de mejoras administrativas. Cuenta con tres Divisiones: de Administración de Presupuesto; de Organización y Métodos y de Estadística.

/Organograma del

Organograma del Negociado del Presupuesto



En el nivel ministerial ocupa un papel destacado los Departamentos de Hacienda, Obras Públicas y de Agricultura y Comercio. En el Departamento de Hacienda existe una Oficina de Estudios Económicos y Financieros, encargada de realizar estudios sobre impuestos, economía, hacienda pública, preparar informes y asesorar al Secretario y otros funcionarios en estas materias.

Las agencias y corporaciones más relacionadas con el desarrollo económico son: Administración de Fomento Económico, Administración de Estabilización Económica; la Compañía de Fomento Industrial y el Banco Gubernamental de Fomento.

La Administración de Fomento Económico, tiene las funciones de fomentar el establecimiento y el funcionamiento de empresas industriales en Puerto Rico, realizar estudios sobre la economía de Puerto Rico sobre problemas de industrialización, para determinar las potencialidades de nuevas industrias y sobre los resultados económicos del programa de fomento industrial; y realizar investigaciones en el campo de la transportación, prestar servicios de índole variada a las industrias que se establezcan en Puerto Rico, a saber: ayudar en el reclutamiento y adiestramiento de personal técnico y de supervisión; y en la obtención de servicios públicos (agua, luz, teléfono, etc.); y hacer estudios de la organización y los métodos en la fábricas, para mejorar la producción, estudiar el aspecto científico y las posibilidades económicas de los recursos naturales del país y divulgar los resultados de sus estudios para convencer a los inversionistas sobre las ventajas de explotación de tales recursos, promover el desarrollo de la industria mediante la difusión de material informativo, la reglamentación e inspección de salas de juego autorizadas y el desarrollo de nuevas facilidades hoteleras y lugares de esparcimiento lícito, reglamentar la operación de puertos, muelles y aeropuertos y supervisar las actividades aeronáuticas.

/Por su parte,

Por su parte, la Administración de Estabilidad Económica tiene las funciones de iniciar y llevar a cabo estudios económicos para determinar a qué artículos o servicios deben fijárseles precios máximos. Preparar y promulgar reglamentos de precios máximos justos y razonables; fijar cánones razonables de arrendamiento a las propiedades de alquiler bajo su jurisdicción. Velar porque los caseros cumplan los deberes impuestos por ley, tales como efectuar reparaciones necesarias en la propiedad y mantener en funcionamiento todos los servicios incluidos en el canon máximo de alquiler fijado, comprar y vender artículos de primera necesidad, investigar violaciones a los reglamentos de precios y de inquilinato y presentar testigos y evidencia al Secretario de Justicia para el enjuiciamiento de los violadores, inspeccionar los instrumentos de pesas y medidas, radicar denuncias por violaciones a las leyes y reglamentos de pesas y medidas.

La Compañía de Fomento Industrial tiene a su cargo las tareas de hacer préstamos para el establecimiento, conservación, explotación, construcción, reconstrucción, reparación, mejoramiento o ampliación de una empresa industrial, minera o comercial en Puerto Rico, o cualquier empresa agrícola incidental de la misma, alentar, persuadir e inducir al capital privado a iniciar, mantener en operación, y en cualquier otra forma, promover el establecimiento y funcionamiento de toda clase de operaciones comerciales, cooperativistas o de minería y de elaboración, beneficiamiento y manufactureras mediante el uso, entre otras, de las siguientes materias primas; arenas silicosas, arcillas, fibras de todas clases, productos de la agricultura, de los animales, de los bosques, de la minería, de la pesquería y la química y cualquier subproducto derivado y residuos de los mismos. Cuando así lo creyere conveniente la compañía podrá iniciar con sujeción a las disposiciones legales, una o más de tales operaciones, por su exclusiva cuenta o en sociedad con otras entidades particulares o gubernamentales o mediante participación en cualquier forma adecuada o mediante la inversión de fondos de la compañía o empresas de otros o la inversión de otros en empresas de la compañía, en cualesquiera de las formas en que corrientemente se invierten o en lo sucesivo se inviertan fondos en tales operaciones; dar los pasos que tiendan a impulsar la utilización en empresas industriales, de capital residente en Puerto Rico, y evitar los males de propiedad absentista de capital en gran escala y a tal fin, pero sin /limitarse al

limitarse al mismo, podrá imponer requisitos, podrá permitir que los dueños de capital privado adquirieran tenencias de acciones en sus corporaciones subsidiarias que les aseguren una representación minoritaria en sus juntas de directores.

Finalmente el Banco Gubernamental de Fomento debe actuar como agente fiscal, agente pagador y agente consultivo del Gobierno de Puerto Rico y de sus agencias, instrumentalidades, comisiones, autoridades, municipios y subdivisiones políticas del Gobernador, del Secretario de Hacienda y del Consejo de Secretarios, prestar dinero al Gobierno o a cualquier agencia, instrumentalidad, comisión, autoridad, municipio o subdivisión política de Puerto Rico, prestar dinero a cualquier persona, firma, corporación u otra organización dedicada o que vaya a dedicarse a empresas industriales o comerciales cuando tales préstamos sean para usarse en promover la economía de Puerto Rico y especialmente su industrialización, invertir sus fondos en obligaciones del Gobierno de Estados Unidos o en obligaciones de cualquier agencia, instrumentalidad, comisión autoridad, municipio o subdivisión política de éste, o en obligaciones aseguradas o garantizadas bajo las leyes de hogares de los Estados Unidos.

C A P I T U L O III

LA EJECUCION Y CONTROL DE PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Las operaciones administrativas encaminadas a la ejecución de programas pueden dividirse en dos grandes grupos: las organizativas u. objetivas y las de dirección o subjetivas. Pertenecen al primer grupo las operaciones de estructurar, instalar y, sistematizar.

1) La organización para la ejecución de planes de desarrollo

La operación de estructurar comprende la formación o reforma de un cuerpo administrativo encargado de ejecutar un programa, el cual por estar compuesto de órganos, se denomina "organismos". Esta operación comprende, además, la formulación de las especificaciones básicas sobre el personal, es decir, las características o requisitos que deben reunir las personas para ocupar un puesto determinado en el organismo en que van a desempeñar sus funciones.

La operación de instalar se refiere a la necesidad de que todo organismo administrativo ejecutor de programas, tenga una sede para el desarrollo de sus actividades que ofrezca a sus componentes un sitio para trabajar, y donde pueden disponer de los elementos apropiados para la realización de los trabajos que requiere la ejecución de los programas.

La operación de sistematizar se refiere a la necesidad de que en cada organismo o institución tenga eficientes sistemas o métodos de trabajo.

a) Estructura de los órganos ejecutivos

Uno de los aspectos básicos para lograr la eficiente y oportuna ejecución de planes de desarrollo económico deriva de la adecuada estructura de la Administración Pública. En América Latina se observa, en casi todos los países, la existencia de una inorgánica estructura administrativa.

Los defectos fundamentales que se perciben en la actual pirámide organizativa del estado pueden resumirse brevemente en los siguientes puntos:

1) La estructura de la Administración Pública es inorgánica, es decir, no existe un esquema armónico de entidades en los distintos niveles del gobierno. El Gobierno Nacional incluye numerosos

/Ministerios entre

Ministerios entre los cuales no existe clara delimitación de jurisdicción. Se ha desarrollado en exceso una tendencia hacia la descentralización institucional y han aparecido entidades que actúan desligadas al tronco gubernamental haciendo difícil la acción concertada. El Gobierno departamental y comunal es débil y carece de recursos y atribuciones suficientes para impulsar al desarrollo regional. Las empresas públicas confrontan grandes problemas financieros y de organización que van en desmedro de su eficiencia.

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

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

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

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

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

7) Exceso de autonomía en las entidades descentralizadas, lo que impide una acción gubernamental más homogénea y coordinada.

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

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

2) Fortalecimiento del Poder Departamental y Comunal, ampliando sus funciones y financiamiento, y creación de Corporaciones Autónomas

/de Desarrollo

de Desarrollo Regional en aquellas zonas geográfico-económicas que lo justifiquen.

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

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

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

6) Creación de mecanismos institucionales de coordinación en todos los niveles de la administración pública. La mencionada creación de los organismos de coordinación de los recursos del Estado implica la fundación de una Dirección del Servicio Civil encargada de la organización y desarrollo de la carrera administrativa; de una Dirección de Suministros que centralice las compras fiscales; y de una oficina de Presupuestos. Se explica a continuación la forma en que se podría abordar el cumplimiento de cada uno de estos puntos.

1.- Reestructuración de los Ministerios y Servicios

La tarea de racionalizar la estructura de los Ministerios, los Servicios y los órganos a nivel presidencial no se puede realizar sino después de sistemáticos y serios estudios sobre organización y métodos.

Para realizar este cometido, el gobierno debería disponer de facultades especiales y crear una Comisión de Reforma Administrativa que asesore al presidente de la República integrada por tres miembros, para que se dedique de tiempo completo y por varios meses realizar los siguientes trabajos.

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

b) Elegido un esquema piloto de organización, estudiar el resto de los Ministerios para ajustar su estructura a la establecida como base introduciendo

base introduciendo, naturalmente, todas las variantes del caso.

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

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

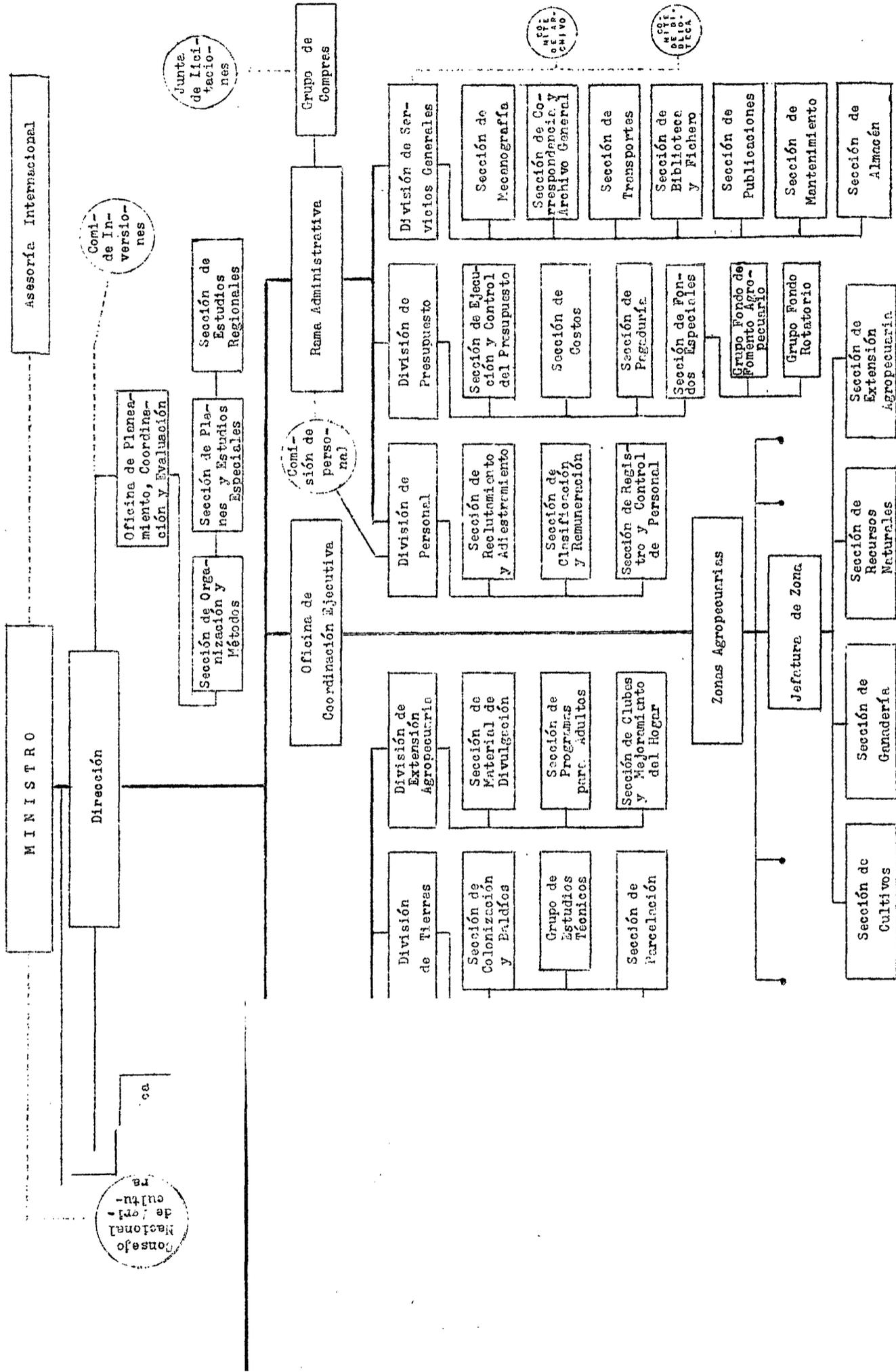
Para señalar orientaciones generales al cumplimiento de los puntos anteriores, se pueden concebir diversas alternativas básicas que un Gobierno podría tener presentes al proceder a sus estudios y a adoptar sus decisiones.

En una de estas alternativas, se podría recomendar que junto al Presidente de la República funcionara un Consejo Nacional de Desarrollo encargado de velar por el cumplimiento de la política y Programas de Desarrollo dentro de la estabilidad monetaria. Junto al Presidente podría existir un conjunto de unidades centrales, de asesoría y coordinación, a saber, la Dirección Nacional de Planeamiento, la Dirección Nacional de Presupuestos Públicos, encargada de supervisar los presupuestos de todo el sector Público y con una Oficina Central de Organización y Métodos, la Dirección Nacional del Servicio Civil, la Dirección Nacional de Suministros, la Dirección Nacional de Estadística, y la Dirección Nacional de Informaciones (encargada de difundir los planes y programas gubernativos). Estas Direcciones coordinarían el uso de los recursos estatales sean éstos financieros, humanos, materiales y de organización en función de las metas de los planes elaborados por la Dirección de Planeamiento, los que serían abastecidos con datos por la Dirección de Estadística y difundidos por la Dirección de Informaciones. Los Jefes de estas direcciones serían asesores directos del Presidente de la República y participarían en el Consejo Nacional de Desarrollo.

^{1/} Un país donde se ha seguido el procedimiento indicado es Colombia. Se incluye a modo de ejemplo, el organograma del Ministerio de Agricultura.

/Los Ministerios

MINISTERIO DE AGRICULTURA



Los ministerios serían entidades sectoriales de planeamiento y de ejecución de los planes en conjunto con las entidades descentralizadas. Con respecto a ellos se les simplificaría su nomenclatura y se alteraría el orden de precedencia. Se consultaría, tal vez, si resulta adecuado, la transformación del Ministerio de Obras Públicas en un Ministerio de Transportes, que centralice toda la política y los programas de esta importante rama económica.

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

2) Fortalecimiento del Poder Departamental y Comunal a fin de favorecer el desarrollo regional

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

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

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

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

3) Fusión de las instituciones descentralizadas que cumplen funciones similares.

El desarrollo anárquico de las entidades autárquicas ha dado
/origen a la

origen a la aparición de muchos organismos que poseen funciones similares a, La Comisión de reforma Administrativa propondría al Presidente de la República las fusiones que sean procedentes y la redistribución de funciones respectiva.

4) Racionalización del sistema bancario del Estado

De acuerdo con lo expuesto en otras secciones, parece de toda conveniencia que se proceda a racionalizar el sistema bancario del Estado mediante la fusión de Bancos sectoriales, dentro de entidades que pueden canalizar el crédito hacia las fuentes de producción que se estima de mayor prioridad. Al respecto se podría ir a la creación de un Banco Nacional de Desarrollo que, junto con el Banco Central, orientare selectivamente el crédito interno y externo.

5) Racionalización administrativa de las empresas del Estado

Es de todos conocido el estado de la administración de las empresas estatales. La tarea de racionalizar la administración interna de las empresas Gubernativas con vista a elevar gradualmente su eficiencia y a bajar sus costos.

6) Creación de mecanismos de coordinación

Para el cumplimiento de todo plan es indispensable robustecer la coordinación interna de los organismos que planifican y por otra la de los organismos que ejecuten los programas y proyectos. El Gobierno debe crear o poner en funcionamiento todos los sistemas de coordinación que sean necesarios para la puesta en marcha y ejecución de sus Planes. A través de la Reforma de la Administración Pública se establecería el cuadro de entidades, Consejos y Comités que tendrán a su cargo la coordinación.

Para la adecuada ejecución de las actividades involucradas en el Plan, es indispensable elevar la eficiencia del personal público. Con tal propósito el Gobierno debe dar los pasos para crear el Servicio Civil montado sobre bases técnicas y en el que se garantice la carrera administrativa a los funcionarios eficientes.

También se debe establecer un sistema central de compras y adquisiciones que garantice la provisión oportuna y menos costosa de materiales para el mejor rendimiento del personal público.

Con los propósitos anteriores, se debe proceder a organizar

/una Dirección

una Dirección del Servicio Civil y una Dirección de Suministros, que trabajen conjuntamente con la Dirección del Presupuesto.

En los próximos años todos los Gobiernos se verán abocados al problema de establecer sobre bases técnicas el Servicio Civil ya que sólo así se podrá garantizar al país una administración eficiente, honesta y jurídicamente regida.

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

b) Los procedimientos de ejecución

Para ejecutar los programas de desarrollo en forma eficiente es indispensable la aplicación de una serie de medidas que tienden a obtener un mejor empleo de los elementos de trabajo y de la mano de obra.

Se debe comenzar por la eliminación del trabajo inútil.

El método de simplificación del trabajo constituye, a este respecto, una herramienta valiosa porque proporciona un conjunto de medidas de orden práctico que ayudan a estudiar, analizar y resolver los problemas del trabajo. El método no sólo proporciona solución inmediata a los problemas existentes, sino que también facilita los medios para hacer frente a cualquier problema de organización del trabajo, especialmente de aquellos que inciden en el procedimiento.

Las finalidades principales del método son: simplificación de procedimientos, mejor distribución y ordenamiento del trabajo, y supresión de informes y formularios innecesarios. Para lograr estas finalidades es necesario estudiar tres aspectos principales:

- a) La distribución del trabajo
- b) La secuencia del trabajo
- c) El volumen de trabajo

En suma, el método tiende a satisfacer la necesidad de mejorar la manera de trabajar con menor esfuerzo y en menor tiempo.

El método consta de tres herramientas principales. cuadro de
/distribución del

distribución del trabajo; cuadro de procedimientos, y medición del trabajo.

El cuadro de distribución muestra como se efectúa la división del trabajo y la forma en que cada empleado contribuye en cada actividad.

El cuadro de procedimientos indica la concatenación del trabajo y la manera como se está ejecutando en un momento dado, es decir, da una visión dinámica de los hechos.

La medición del trabajo sirva para indicar cuanto trabajo se ha realizado y ayuda a preparar un programa adecuado y a establecer conclusiones.

a) Cuadro de distribución del trabajo. Como su nombre lo indica, constituye un análisis de la distribución del trabajo en una unidad y la contribución de cada uno de sus miembros al logro del objetivo común. El cuadro de distribución se compone de una lista de tareas o trabajos y una lista de actividades.

En la lista de tareas se resume el trabajo ejecutado por cada miembro de una unidad. Para elaborarla, cada empleado debe informar acerca de sus tareas y del tiempo que emplea en realizarlas.

Para lograr que los informes sean homogéneos, deben emplearse formularios especiales que contengan el nombre, la categoría y la unidad de trabajo de cada empleado, así como la fecha. La disposición de estos formularios podría ser la que se señala en la lista de tareas que se inserta a continuación.

Lista de tareas

Nombre:	Empleo:	Grado:
Alicia Pareja	Secretaria	8
<u>No. de la tarea</u>	<u>Obligaciones</u>	<u>horas por semana</u>
1.	Contestar correspondencia	3
2.	Elaboración de oficios	12
3.	Registro y archivo de antecedentes	8
4.	Responder consultas al público	12
5.	Obtener firma de la correspondencia	5
6.	Efectuar cancelaciones	2
7.	Llevar a los escritorios los casos de atención especial	4
8.	Informes sobre movimiento secretaría	2
	Total de horas por semana	78

/Es recomendable

Es recomendable que estas listas de tareas o informes de trabajo, se conviertan en rutinas semanales o mensuales de otro plazo conveniente y adecuado. Así es posible establecer un control del trabajo y normas de producción, que faciliten el planeamiento racional en el empleo de la mano de obra.

La lista de actividades contiene las principales actividades generales de una unidad de trabajo. Una vez elaborada esta lista, el trabajo o las tareas de cada empleado deben clasificarse dentro de cada actividad general. En ciertos casos es conveniente agregar a la lista un renglón de "varios".

Por ejemplo, en una oficina encargada de otorgar certificados la lista de actividades sería la siguiente:

Expedir certificados de una clase determinada
Resolver consultas generales del público
Suministrar datos sobre casos concretos
Administración
Varios

El cuadro de distribución del trabajo, ya definido, se forma con los datos que contiene la lista de tareas y la lista de actividades.

La disposición del cuadro debe ser la siguiente: la primera columna contendrá la lista de actividades, ordenadas de acuerdo a su importancia; la segunda, el tiempo empleado en cada actividad; y finalmente, debe contener tantas columnas como empleados haya en la respectiva unidad, con sus correspondientes listas de tareas y una lista pequeña del tiempo asignado a cada tarea.

El cuadro de distribución es un medio para ordenar y presentar los elementos del problema, a fin de descubrir defectos y analizar hechos.

Una guía para el análisis de la distribución del trabajo se puede obtener contestando los siguientes grupos de preguntas:

a) ¿En qué actividades se emplea la mayor parte del tiempo?
¿Cuánto tiempo se emplea en todas y cada una de ellas? ¿Cuál es la contribución de cada empleado en cada caso?

b) ¿Se utilizan adecuadamente los esfuerzos de los empleados?
¿Se dedica demasiado tiempo a actividades de menor importancia o a trabajos innecesarios?

/ c) ¿Se utiliza

c) ¿Se utiliza adecuadamente la preparación y la habilidad de los empleados? ¿Está distribuido el personal de tal manera que ocupe posiciones en que su eficacia sea la más elevada, o bien, en forma tal que se desperdicien sus capacidades y habilidades?

d) ¿Ejecutan los empleados tareas inconexas? Este tipo de trabajo suele producir en el empleado poco entusiasmo para el desempeño de sus labores y el derroche de sus energías.

e) ¿Es adecuada y no excesiva la división del trabajo? ¿Están bien definidas las funciones de los empleados, o una misma función es desempeñada por varios simultáneamente; de modo que sólo parte de ella esté asignada a cada uno de éstos? ¿Hay interrupciones en la ejecución del trabajo, hay contradicción, o se pierde tiempo y esfuerzo a causa de la intervención de varios empleados en una misma tarea?

f) ¿Está distribuido en forma justa el trabajo? ¿Es necesario distribuir el trabajo de tal manera que el exceso o la falta del mismo no afecte la moral de algunos empleados?

El cuadro de distribución del trabajo es la base de un buen método y si se prepara con arreglo a un plan y sus datos coinciden con la realidad, podrá obtenerse una perspectiva suficientemente completa de la unidad de trabajo, quedando bien destacados los puntos susceptibles de mejoramiento o simplificación. Con este fin es necesario comprobar que los datos son exactos y completos para aplicar después las etapas siguientes del método, es decir, el cuadro de Procedimientos y la medición del trabajo.

b) Cuadro de Procedimientos. Este cuadro permite tener una visión dinámica de los hechos, ya que sigue el sistema o curso de los acontecimientos paso a paso, presentándolo en forma de diagrama fácil de abarcar con una mirada.

El cuadro de procedimientos es semejante a una fotografía panorámica que permite analizar minuciosamente todos los movimientos y etapas de la tramitación, por pequeños que sean. Así el cuadro permite saber quién ejecuta cada procedimiento, cómo se ejecuta, cuándo o en que tiempo se ejecuta, y sirve para explicar el por qué de cada una de las partes del procedimiento. Otro aspecto de mucho interés de este cuadro, es que permite saber cómo se está realizando el trabajo y proporciona

/los elementos

los elementos suficientes para decir, sobre bases sólidas, como debe realizarse.

En la elaboración de un cuadro de procedimientos deben fijarse los siguientes puntos; 1) Identificación de la actividad que se va a describir; 2) Elaboración de un plan, desarrollarlo y seguirlo minuciosamente; 3) Determinación de la clave o símbolo que se van a usar; 4) Descripción minuciosa de cada etapa; 5) Determinación del tiempo y de las distancias; 6) Por último, es necesario sumar las unidades de medida y tiempo y los símbolos que se hayan utilizado, y encontrar el número total de cada símbolo.

La representación gráfica de un conjunto de procedimientos debe hacerse por medio de signos. Estos podrían ser, por ejemplo los siguientes:

Cada uno de estos signos representa una operación o un hecho diferente, de manera que si se conoce la clave es muy fácil interpretar el cuadro de procedimientos.

El cuadro de procedimientos representa el encadenamiento completo de un procedimiento paso a paso y además indica el tiempo empleado en todo el procedimiento, así como en cada una de sus partes.

El significado de los signos usados podría ser el siguiente:

-  Recibido, almacenado, pendiente
-  Transferencia, cambio de lugar o tránsito

Tanto los traslados como las esperas tienen gran importancia en un procedimiento de trabajo, porque prueban el tiempo y las distancias que abarcan.

-  Operación, un asunto cambia o se transforma agregándole algo
-  Revisión. Inspección o comprobación sin que se agregue nada

Las revisiones repetidas ocasionan la pérdida de eficacia de los procedimientos, debido a que la última persona que revisa lo hace con poco cuidado, confiando en las revisiones anteriores, en tanto que los primeros revisores, sabiendo que habrán después otras revisiones, trabajarán del mismo modo.

/El cuadro de

El cuadro de procedimientos puede elaborarse así; en el encabezamiento debe llevar el nombre del procedimiento y el de la unidad de trabajo a que se refiere, más la fecha correspondiente. Debe contener cinco columnas, que se utilizarán en la forma que se indica. Las dos primeras columnas se referirán, respectivamente, a las distancias y al tiempo. Los encabezamientos de las columnas serán los signos de unidad tomadas como bases, metros y minutos, etc.

La primera columna se referirá a las distancias recorridas por cada asunto dentro del procedimiento total. La segunda al tiempo empleado en el procedimiento desde el comienzo al final.

La tercera columna dará cabida a los signos escogidos, (aquí se han elegido cuatro). Estos signos deben repetirse en todas las líneas, de manera que cuando se representa un procedimiento debe dibujarse entre ellas una línea de conexión.

La cuarta columna servirá para numerar las diferentes etapas del proceso.

La quinta columna se usa para describir cada uno de los pasos dados, cuidando de que cada línea corresponda a un paso.

La descripción debe indicar en qué consiste el paso, por quién y cuándo se da, de manera que pueda identificarse con facilidad.

Una vez elaborado el cuadro debe analizarse cuidadosamente para tratar de explicar los objetivos y finalidades de cada una de sus partes.

/ CUADRO DE

CUADRO DE PROCEDIMIENTOS

Procedimiento descrito: Certificados de servicios		Unidad de Trabajo: Certificados		
Fecha: 2 de Julio de 1957.				
mts.	Mn.		Etapa No.	Descripción de cada etapa (QUE se hace y QUIEN lo hace)
50	30	△ ◇ ○ □	1	Llegada del caso al escritorio de registro
		△ ◇ ○ □	2	Ingreso del caso
		△ ◇ ○ □	3	Distribución
		△ ◇ ○ □	4	Recepción en el escritorio respectivo
50	20	△ ◇ ○ □	5	En la libreta de ingreso del empleado
		△ ◇ ○ □	6	Ingreso del caso al archivo
		△ ◇ ○ □	7	Distribución
		△ ◇ ○ □	8	Examen de archivo
100	90	△ ◇ ○ □	9	Se agregan los antecedentes al caso
		△ ◇ ○ □	10	Se registra el caso en el libro de archivo
		△ ◇ ○ □	11	Devuelto al escritorio de registro
		△ ◇ ○ □	12	Verificación del caso
200	300	△ ◇ ○ □	13	Elaboración y revisión personal del trabajo
		△ ◇ ○ □	14	En la cesta de revisores
		△ ◇ ○ □	15	Examen de revisores
		△ ◇ ○ □	16	A mecanografía
100	180	△ ◇ ○ □	17	Reproducción mecanográfica
		△ ◇ ○ □	18	Revisión de la mecanografía
		△ ◇ ○ □	19	Al jefe de sección
		△ ◇ ○ □	20	Para la firma del jefe de sección
100	300	△ ◇ ○ □	21	Reexaminada y firmada
		△ ◇ ○ □	22	Al jefe del departamento
600	1040			

/Puede formularse

Puede formularse una serie de preguntas que resultan muy útiles para analizar el cuadro de procedimientos.

a) ¿Qué se está haciendo? ¿Cuáles son las etapas del proceso? ¿Se ha omitido alguna? ¿Cuál es el significado de cada una de estas etapas? etc.

b) ¿Por qué es necesario esta etapa? ¿Sería posible obtener los mismos resultados si se omitiera? ¿Es absolutamente necesaria?

c) ¿Dónde se realiza esta etapa y dónde debería realizarse? ¿Podría realizarse más fácilmente, en menor tiempo, acortando distancias, cambiando la ubicación de los empleados o del equipo y del mobiliario?

d) ¿Cuándo debería realizarse esta etapa? ¿Se realiza con el encadenamiento lógico y correcto? ¿Es posible simplificar el proceso combinando o cambiando esta etapa, es decir, realizándola antes o después?

e) ¿Quién debe realizar este trabajo? ¿Lo está haciendo la persona adecuada? ¿Sería más conveniente que lo hiciera otra persona?

f) ¿Cómo se está realizando este trabajo? ¿Sería posible hacerlo mejor con otro equipo o con otro orden? ¿Es posible simplificar esta etapa aún más, con ventaja para todos los que en ella intervienen?

Si el cuadro de procedimientos se somete a las preguntas anteriores, el análisis se simplifica y pueden obtenerse conclusiones correctas.

c) La Medición del Trabajo

La última etapa del método es la medición del trabajo, la que se emplea para calcular la magnitud de los problemas y de las soluciones, para indicar las medidas que deben adoptarse y para formular recomendaciones sobre problemas concretos. Además, la medición del trabajo permite mejorar los procedimientos, ajustar la distribución del trabajo y eliminar residuos.

Por otra parte la medición permite establecer un equilibrio entre las funciones, las tareas y los elementos que constituyen una unidad y encontrar la mejor combinación entre ellos a fin de obtener un rendimiento superior. Al mismo tiempo, habilita para comprobar la cuantía del trabajo que se realiza, el número de empleados que se utiliza para realizarlo y la contribución de cada uno de ellos a la labor de /conjunto, lo que

conjunto, lo que tiene gran importancia si se considera que cada unidad con sus tareas y procedimientos concretos está constituida por varios empleados con funciones determinadas y necesarias para el logro del objetivo común.

La aplicación de una medición del trabajo mediante estudios sobre tiempos y movimientos ayuda considerablemente a lograr una utilización mejor de los elementos de la unidad, y en consecuencia a evitar cualquier prodigalidad.

La medición del trabajo sólo puede realizarse cuando se han completado los cuadros de distribución y de procedimiento, o sea, cuando el investigador está en condiciones de tener una visión amplia del problema que ha de resolverse.

Un ejemplo mostrará claramente lo que se puede lograr con la aplicación de la medición del trabajo: A causa de la exactitud que exigían ciertas tareas se consideró necesario someterlas a una doble revisión hasta que los resultados reales de esa doble revisión pudieran medirse. Los porcentajes de errores que se encontraron en las dos revisiones fueron los siguientes: 12% en la primera, y sólo 0,1% en la segunda. Después de analizar estos porcentajes y de confirmar los hechos correspondientes, se llegó a la conclusión de que la doble revisión era absolutamente innecesaria; se calcularon los riesgos y se asignaron nuevas tareas al empleado que hasta entonces había estado encargado de la segunda revisión.

Después de aplicar las tres partes del método, ya consideradas (Cuadro de distribución del trabajo, Cuadro de procedimientos y Medición del trabajo), se habrá logrado alcanzar la simplificación de los procedimientos, una mejor distribución y ordenamiento del trabajo, etc.

2) La Dirección de los Programas

El director de programas de desarrollo debe, en primer lugar, orientarse. Para ello debe conocer a fondo el programa y sus detalles de ejecución, a fin de adoptar oportunamente las decisiones necesarias. En seguida, el director del programa tiene la responsabilidad de la acción y no es digno o capaz para el cargo si no puede o no sabe decidir. La decisión tiene dos aspectos: uno se refiere a la voluntad de adoptar decisiones y el otro al buen juicio para adoptarlas. ^{1/}

^{1/} En esta parte se ha seguido a Enrique Tejera París, en "La Administración y la Ciencia de la Administración, "pág. 5, folleto mimeografiado.

Las buenas decisiones requieren energía y resolución y también personalidad, prudencia y reserva, en aquel que debe aplicarlas. El dirigente de programas en el acto de decidir está solo, es ésta una operación netamente individual, indelegable. Confesar indecisión o transferir a otro la responsabilidad de decidir o diluirla, es el primer paso para perder la conducción de los subordinados.

Otra operación que debe ejecutar el director de programas es la de dotar al organismo de personal, para lo cual la personalidad y conocimientos del jefe tienen especial importancia. Conservar al personal es una gran cualidad, ya que de la calidad de la dotación depende el resultado de las tareas que se emprendan.

Nadie puede hacer trabajar a otros ni obtener apoyo u obediencia, si no es capaz de exponer claramente sus objetivos, de aquí deriva la importancia de la operación de exponer.

La operación de implantar comprende la elaboración del proyecto conforme a las bases acordadas, la corrección de los defectos que pueda tener y el reajuste de la ejecución.

Para llevar a cabo las demás operaciones administrativas en forma satisfactoria se necesita coordinación y control, como asimismo la conservación y análisis de la obra.

Coordinar implica, entre otras cosas, aprovechar las intenciones pre-existentes del subordinado para fines propios de la institución y, también, hacer coincidir cronológicamente un conjunto de acciones, con el objeto de mantener armonía en la ejecución.

Controlar es verificar si se cumplen las órdenes que se imparten y si se siguen los sistemas adoptados. Es tan amplia esta operación que suele ser ejercida por varias personas al mismo tiempo. Derivan de esta modalidad algunas ventajas y no pocas confusiones, para evitar las cuales conviene dejar todo el "control" a unidades del poder ejecutivo y reservar a los organismos externos la intervención contable y el control de ciertos aspectos jurídicos taxativamente limitados.

Una interpretación amplia del concepto de control puede englobar las operaciones de evaluación y conservación.

Conservar o mantener es una operación de gran importancia porque en una organización no sólo es importante iniciar nuevas obras, sino
/que también

que también mantener e incluso reemplazar a las que ya están funcionando. La conservación no sólo requiere medidas administrativas, sino que necesita un clima cultural que permita la mantención del patrimonio común.

Evaluar es formarse un juicio sobre lo realizado y resolver si debe continuarse o no con la tarea iniciada, aumentar o disminuir su ritmo de desarrollo. La evaluación mide los resultados del modo más preciso posible, mediante el uso de métodos cuantitativos.

Todas las operaciones anteriores tienen por objeto "administrar" el programa y manejar el personal. Dirigir un programa es administrar, es manejar personal.

El manejo del personal ejecutor de programas. ^{1/}

En un sentido general, la administración es siempre administración de personal, pues en última instancia todas las cuestiones administrativas se reducen a sus elementos humanos. Si no se toma en cuenta este criterio, la elaboración de métodos y técnicas se convierten en pura mecánica y aparece el fetichismo de los trámites. Por eso las operaciones de organización adquieren vida a través de las de dirección y manejo del personal.

En un sentido restringido, la administración de personal, consiste en la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible al cumplimiento de las finalidades de los programas del Gobierno. Por tanto, la administración del personal tiene que ver con el reclutamiento, la separación, el despido o la renuncia; con el adiestramiento, sueldos, salud, seguridad y bienestar de los empleados.

Los principios básicos sobre los cuales debe desarrollarse una administración del personal del programa son los siguientes:

a) El principio del servicio público prestado a través del programa. Significa que el Gobierno tiene por misión la de servir a través de sus programas a la sociedad y a esta finalidad deben orientarse todas las decisiones que se toman por la administración. Este

^{1/} En esta parte se ha seguido a Fedro Muñoz Amato en "Introducción a la Administración Pública", Tomo II, y a H. Simon, D. Smithburg y V. Thompson en "Administración Pública".

/principio parece

principio parece obvio y, sin embargo, es el que encauza a los demás, es decir, a la carrera administrativa y el principio del mérito. Si la norma fundamental pierde eficacia, la carrera administrativa puede transformarse en una forma de hacer permanecer en la Administración a personal absolutamente ineficiente.

b) El principio de la carrera profesional. La única forma de mantener en la administración al personal competente, es ofreciéndole la perspectiva de una carrera funcionaria. El establecimiento de esta carrera asegurará la permanencia y el progreso de quienes lo merezcan. Para ello es necesario que se establezca el principio del mérito.

c) El principio del mérito. De acuerdo con este principio se debe nombrar para los cargos públicos a los candidatos más capaces para desempeñarlos.

El sistema del mérito tiene por objeto obtener: i) Competencia, de tal manera que el gobierno disponga de personas bien preparadas, diestras e inteligentes; ii) Neutralidad, de manera que la administración puede poner en práctica las directrices políticas del gobierno y no tratar de imponer las suyas; iii) Igualdad de oportunidades, de manera que las instituciones gubernamentales contribuyan a lograr el objetivo de la democracia económica.

Los principios básicos que se han enunciado van a orientar toda la administración del personal. Sin embargo, la base orgánica para poder disponer de un personal eficiente, radica en saber cuáles son las funciones que éste va a desempeñar. Para ello, es indispensable tener claramente clasificados todos los puestos que existen en la administración.

3) Coordinación de la ejecución de los programas de desarrollo

Es evidente que un programa necesita ejecutarse coordinadamente, es decir cada acción o actividad programada deberá realizarse en tiempo y forma oportuna, de manera que no se produzca discontinuidad entre actividades que son correlativas.

Para lograr lo anterior, es indispensable, además de las medidas ya mencionadas, que se cree dentro de las esferas de gobierno una actitud unitaria que tienda a lograr una ejecución ordenada de la planificación, que se expresa a través de mecanismos institucionales de

/coordinación y que

coordinación y que permitan el control de los resultados que se van obteniendo con el plan.

Para lograr una ejecución ordenada y sistemática del Plan es preciso en primer término que todas las autoridades de gobierno conozcan en sus detalles los objetivos y los procedimientos que se utilizarán para cumplir el plan.

Cada funcionario ejecutivo pasa a constituirse en un elemento principal en la ejecución del Plan y debe estar en consecuencia profundamente interiorizado de los objetivos del programa a su cargo. El conocimiento de las metas que debe cumplir debe acompañarse también de la "capacidad de decisión" suficiente lo que implica que el responsable del programa tenga bastante voluntad para ejecutar una acción y que adopte las decisiones pertinentes con oportunidad.

Las acciones que se realicen deben estar coordinadas entre sí y guardar la debida secuencia en el tiempo. Para ello, además de la voluntad de coordinarse se requiere de mecanismos coordinadores eficientes.

La coordinación de la ejecución del plan debe partir desde el nivel superior del gobierno y trasladarse a los Ministerios y sus dependencias y al resto del cuerpo estatal.

Parece, al respecto, de impostergable necesidad que se cree en el Gobierno un organismo consultivo encargado de sancionar y coordinar la ejecución del Plan. Esta entidad podría ser, como ya se mencionó, un Consejo Nacional de Desarrollo, que podría funcionar junto al Presidente de la República con la asesoría de la Dirección de Planeamiento. Dentro de cada Ministerio a su vez, a través de la reforma administrativa, se pondrían en marcha comités coordinadores de las Direcciones Generales y demás dependencias.

4) Control de resultados de la Programación

Es necesario montar, simultáneamente, nuevos sistemas de control de los resultados y hacer posible la evaluación de los planes. Para este efecto, la Dirección Nacional de Planeamientos debe diseñar formularios para hacer el control de resultados, los que serán enviados a cada unidad administrativa tendiente a verificar si los logros ejecutados son equivalentes a los programados y cuáles son sus costos efectivos.

/Recogidos los

Recogidos los antecedentes, la Dirección Nacional de Planeamiento debe elaborar un Informe periódico al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Desarrollo a fin de presentar todos los antecedentes necesarios para la evaluación de los planes, y dar origen a las modificaciones pertinentes que la experiencia aconseje, y a las sanciones que sea necesario aplicar en casos de ineficiencia manifiesta.

