

NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.5
4 de diciembre de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la Sede Central

Santiago, de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto II del temario provisional

LA PLANIFICACION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

Trabajo presentado por la
Secretaría de la CEPAL

INDICE

	<u>Página</u>
1. La planificación económica y la planificación administrativa.....	1
2. Los objetivos de la planificación administrativa.....	3
3. La aceptación de un proceso nuevo.....	4
4. La estrategia de la planificación administrativa.....	7
5. La metodología.....	12
6. Los recursos.....	14
7. Aspectos de la planificación administrativa en América Latina.....	37

1. La planificación económica y la planificación administrativa

Se ha aceptado en América Latina que la planificación es necesaria para acelerar el cambio de los niveles económicos y sociales hacia otros de mayor bienestar, porque este cambio debe ser consciente, coherente y equilibrado.

La administración pública es parte de la estructura social que se quiere modificar. En los países en desarrollo además, es uno de los elementos sociales que impulsa el cambio o lo detiene, por su papel fundamental en el proceso.

La modificación de los niveles actuales de la administración pública hacia otros mejores dentro del proceso de desarrollo, debe ser también realizada en forma consciente, coherente y equilibrada.

Para acelerar este cambio social se necesita aplicar a la administración pública los mismos principios de análisis científico que se aplican para acelerar el cambio social en otras áreas. Se usa para ello la planificación administrativa.

La planificación administrativa es el proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzarse en un período determinado por medio de políticas, planes y el empleo eficiente de los recursos administrativos existentes, para conseguir el cambio de un nivel administrativo existente a otros mejores.

Al aplicar los principios de análisis científico la planificación administrativa comienza por la investigación seria de la realidad administrativa vigente, programa cuidadosamente alternativas de acción, escoge y aplica las más factibles, controla y rectifica su avance, evalúa periódica y finalmente los resultados obtenidos.

La planificación administrativa se expresa por medio de planes, programas y proyectos. Cuando forman parte del proceso de desarrollo socioeconómico planificado éstos deben ser parte integrante de los planes, programas y proyectos de desarrollo en todas las áreas planificadas y deben orientarse a alcanzar las mismas metas fijadas para éstos.

/Un plan

Un plan de desarrollo administrativo, es el conjunto integrado y coordinado de programas de modernización administrativa en orden concreto, claramente expresados, con indicación de los propósitos, objetivos y metas, políticas de acción, recursos a utilizarse, orden de prioridades, determinación de tiempo y los métodos y sistemas para su eficiente aplicación.

Un programa de desarrollo o modernización administrativa es una parte de un plan, formada por un conjunto integrado y coordinado de proyectos, que generalmente se aplica en un sector administrativo.

Un sector es el conjunto de actividades administrativas homogéneas y complementarias que requieren un tratamiento integral y especializado.

Un proyecto en la planificación administrativa es la elaboración y presentación de datos administrativos que permite tomar decisiones entre diferentes alternativas de utilización de recursos administrativos.

En la mayoría de los países de la región estas nociones de planeamiento administrativo son virtualmente desconocidas. Revisando cuidadosamente los planes generales y sectoriales de desarrollo económico elaborados en América Latina, no es usual encontrar consideraciones sobre este aspecto.

Sólo muy recientemente se ha comenzado en algunos países a explorar con detenimiento estos aspectos políticos y administrativos del desarrollo, llegando en unos pocos casos avanzados a la integración de la planificación económica y la planificación administrativa.

Es alentador observar que algunos trabajos de planeamiento administrativo latinoamericano son el resultado de la aplicación seria de los principios de ciencia administrativa al proceso de desarrollo nacional.

Hay que reconocer sin embargo que estos principios son aún de reciente introducción en el panorama científico y profesional de estos países. En unos pocos su validez es discutida; en otros su aplicación es todavía incipiente y ocasional; pero hay casos donde estas ideas han hecho ya una valiosa contribución al progreso nacional.

Este panorama es explicable en una región de tan vastas proporciones y de tan variados matices políticos y sociales como América Latina. Es el mismo proceso que han debido seguir todas las nuevas disciplinas en busca de afirmación.

2. Los objetivos de la planificación administrativa

Si se observa la evolución de la administración pública en los países latinoamericanos se puede notar que en cada uno de ellos a lo largo de la vida republicana se han realizado una gran cantidad de modificaciones en la distribución de autoridad y responsabilidad entre los poderes estatales y la frecuente creación, modificación y supresión de organismos y funciones gubernamentales. Este es el crecimiento natural de todo gobierno.

Hasta hace pocos años en algunos países y hasta hoy en otros, estos cambios no han obedecido, evidentemente, a un plan coherente de ampliación y reorganización, sino que más bien han correspondido a crecimientos por agregación. Solamente hace pocos años, con la introducción de la planificación administrativa entre las funciones gubernamentales de algunos países, se comienzan a observar en ellos algunos signos de mayor coherencia en las decisiones de reforma administrativa. Hay que reconocer sin embargo que estos signos son aún excepcionales, pero merecen tomarse en cuenta por su significado.

Hay casos en que la reforma administrativa buscó como único objetivo el aumento de la eficiencia de la acción gubernamental y la superación de obstáculos más o menos identificables. En estos casos las implicaciones de estos cambios en el desarrollo nacional fueron tomadas en cuenta sólo indirectamente y la acción reformadora no tuvo relación alguna con la programación económica y social.

La reforma administrativa fue en esos casos preconizada como conveniente en sí misma y los planificadores administrativos actuaron impulsados solamente por las nuevas ideas racionalizadoras de la teoría administrativa recién introducida en el panorama científico-técnico de sus países.

Ultimamente, con el impulso tomado por la planificación socioeconómica, y los obstáculos administrativos encontrados por ella, se ha tratado de relacionar la planificación administrativa con la primera. Se comienza así a reorientar su objetivo, pasando de ser un fin en sí misma a ser un valioso elemento del proceso de desarrollo nacional. Con esta nueva tendencia se trata de aplicar los principios de las ciencias administrativas a los esfuerzos de desarrollo de los países.

Esta nueva orientación ha tenido mucha influencia en el contenido de los actuales programas de modernización administrativa. Antes se analizaba la creación, modificación o supresión de ministerios y entidades públicas, con el fin de reordenar y agrupar funciones similares y facilitar la coordinación institucional. Se procedía a crear o suprimir entidades autónomas, de acuerdo a su mayor o menor eficiencia en el manejo de una nueva función asumida por el Estado. Se buscaban sistemas de administración financiera que permitieran mayores ingresos para financiar las actividades tradicionales del gobierno, y se trataba de mejorar los sistemas de control para disminuir la evasión impositiva.

La planificación administrativa a largo plazo, ligada a la planificación socioeconómica dio a todo lo anterior un enfoque distinto. Por medio de esa planificación se trata de procurar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas las fases de la planificación económica con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el correspondiente aumento del producto en bienes y servicios. Es bajo esa filosofía que la planificación administrativa adquiere una nueva razón de ser y su utilidad es claramente comprendida.

3. La aceptación de un proceso nuevo

La experiencia de América Latina en materia de cambios administrativos vinculados al desarrollo económico y social es relativamente reciente. Anteriormente, las decisiones en materia de reforma se traducían casi siempre en acciones aisladas destinadas a modificar segmentos del aparato estatal con el fin de resolver problemas manifiestos y de fácil identificación en gobiernos de estructura relativamente sencilla cuyos servicios eran los tradicionales del estado liberal. Pero en los últimos decenios esta situación ha ido cambiando. Los países han tomado el camino del desarrollo, pasando el Estado a ser el motor de ese proceso y proveedor importante de bienes y servicios. Para desempeñar su nueva función, se ha ido transformando en un ente crecientemente complejo.

Las nuevas funciones y obligaciones que iba asumiendo el Estado no podían ser cumplidas de inmediato y sin tropiezos por un aparato estatal

/que no

que no estaba preparado para ello. La transición de Estado tradicional a un Estado nuevo, dinámico y flexible, de acción directora, promotora y ejecutora del desarrollo, debía realizarse lentamente, por ser éste un cambio de proyecciones no sólo económicas sino también políticas y sociales. Todo cambio social toma tiempo porque implica un cambio de actitudes, usos y costumbres profundamente arraigados en la sociedad.

La evolución política y social hacia un Estado moderno, capaz de resolver los graves problemas del desarrollo latinoamericano ha sido concientemente acelerada. La adopción de la planificación en casi todos los países latinoamericanos es un paso significativo hacia la modernización de la administración nacional porque la planificación es un proceso racionalizador de políticas y acciones. Está diseñado para optimizar el uso de los recursos de un país o una región con el fin de aumentar el ritmo de desarrollo y producir el cambio de un nivel socio-económico a otro mejor. Sin embargo, no se podía esperar que fuera fácil la introducción de una disciplina basada en la racionalidad y eficiencia, en medios ambientes gubernamentales generalmente ineficientes, porque la ineficiencia es una de las características del subdesarrollo. Ningún cambio social se produce sin vencer los obstáculos que se oponen a él.

La oposición y resistencia a la disciplina planificadora y al cambio ha provenido frecuentemente de los grupos tradicionales de poder político y financiero incrustados en el interior mismo del gobierno, frecuentemente con influencia decisiva en las políticas estatales. "Tanto en el caso de los dirigentes políticos como en el caso de la burocracia, la disciplina planificadora significa una grave restricción al margen de negociación y de influencia de que pueden hacer uso para fortalecer su posición en el juego político."^{1/}

Los problemas que han retardado la afirmación de la planificación latinoamericana no pueden sin embargo culparse enteramente a la resistencia al cambio y a la desconfianza de los políticos tradicionales.

^{1/} Germánico Salgado, Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia, Comité de Planificación del Desarrollo de Naciones Unidas, Documento E/AC.54/L.19, marzo de 1967, p. 8.

También los planificadores deberían preguntarse si una buena parte de los obstáculos han sido o no creados por su inexperiencia en el manejo de un proceso nuevo y complicado. La planificación con frecuencia ha sido altamente teórica, con la aplicación de modelos y otros instrumentos técnicos a veces demasiado elaborados, sin una base sólida de información, en economías rudimentarias.

Frecuentemente se ha pasado por alto el costo político de las opciones económicas propuestas, sin prestar mayor atención al hecho de que son los políticos quienes toman las decisiones gubernamentales.

Pese a la oposición inicial y a sus propios errores, la planificación ha hecho contribuciones muy positivas al progreso del área. Se comienza a notar ya en varios países una mayor tendencia al estudio detenido y al análisis de las alternativas de acción posible antes de tomar decisiones gubernamentales de importancia. Este análisis se encarga con frecuencia a las entidades de planificación creadas en los últimos años en prácticamente todos los países. Sin la institucionalización de la planificación ese trabajo esencial de orientación gubernamental no habría sido posible.

Se nota también un principio de coordinación en la acción gubernamental, en gobiernos donde hasta hace poco las decisiones sectoriales se tomaban unilateralmente.

Además, la planificación permitió el acceso al gobierno de nuevos grupos técnicos y dirigentes de creciente influencia en las políticas gubernamentales. Estos poseen un buen nivel de educación en relación al nivel cultural medio y una experiencia en constante aumento que permitirá una acción estatal más eficiente a medida que vayan afirmándose y madurando.

Este panorama alentador de la planificación latinoamericana no es el fruto necesariamente de todas las experiencias nacionales. Hay algunas notables excepciones, constituidas por países donde la planificación nunca pudo abandonar su formalidad inicial. Hay casos en los cuales se logró evolucionar hasta lograr su institucionalización como primera conquista, pero los organismos planificadores "han quedado un poco al margen de la vida administrativa y esa evolución ha tenido por fuerza que detenerse. El resto de la administración con gran frecuencia sigue

/funcionando de

funcionando de acuerdo con los antiguos moldes: las decisiones se realizan sin conexión apropiada con los mecanismos de orientación".^{2/} El optimismo por tanto no puede ser aceptado sin reservas. Queda aún un largo camino por recorrer hasta lograr la aceptación plena y real de la planificación en América Latina.

4. La estrategia de la planificación administrativa

Uno de los puntos más importantes a definir en la planificación administrativa es la estrategia a emplear para la introducción de medidas de modernización gubernamental, y producir realmente el cambio social que se necesita. A pesar de la importancia de la estrategia, se ha discutido hasta hoy muy poco y generalmente quienes impulsan medidas de reforma no parecen en muchos casos haber tenido mucha consideración por su análisis y las propuestas de cambio.

¿Se debe intentar la reforma globalmente o es preferible hacerla progresiva y parcial? ¿Se debe comenzar por modernizar el gobierno central para mejorar su capacidad de formulación y dirección de las políticas de desarrollo económico y social o sería preferible iniciar el esfuerzo en el sector público descentralizado y autónomo que es aquel que tiene la oportunidad de ejecutar programas y proyectos con mayor independencia y flexibilidad? ¿O se debería poner el mayor énfasis en el gobierno municipal cuyos servicios tienen incidencia directa en el bienestar de la comunidad? ¿Se debe hacerla empleando la presión de un poder más amplio que los usualmente a disposición del gobierno constitucional, como por ejemplo por medio del pedido de facultades extraordinarias para el Poder Ejecutivo, es decir con una acción vertical de arriba a abajo destinada a romper resistencias o es posible conseguirla por medio de la permeabilización de ideas nuevas, tratando de obtener el apoyo de los grupos sociales en el gobierno, especialmente en sus bases más amplias? ¿Se debe aguardar una coyuntura política favorable para apoyar en ella el proceso modernizador o es preferible tratar de alejarlo del campo político, convirtiéndolo en un proceso eminentemente especializado, usando otros conductos como el presupuesto y el plan nacional de desarrollo, para introducir los cambios?

^{2/} Germánico Salgado, op. cit., p.9.

Todas estas y muchas otras preguntas son básicas para el éxito de la planificación administrativa. Sin embargo, observando los intentos de reforma realizados en la región, queda la sensación de que la estrategia en muchos casos no estuvo suficientemente analizada y definida. En ciertas ocasiones el movimiento de cambio contó con varios elementos que parecían asegurar su éxito: apoyo del gobierno, recursos financieros, personal local adiestrado, asistencia técnica exterior suficiente, interés en la opinión pública; y sin embargo, luego de un inicio prometedor, el dinamismo de la acción fue disminuyendo hasta casi detenerse o aun desaparecer por completo. ¿Cuáles son las causas de ello? Frecuentemente la falta de una estrategia a largo plazo, bien definida, ajustada a las realidades políticas y sociales del medio donde se deseaba aplicar la acción modernizadora.

Algunos planes de reforma administrativa en América Latina dedican sólo breves líneas a este punto esencial. Otros lo omiten por completo, quizás por no haberlo analizado.

En uno de ellos se afirma que "el fortalecimiento de la capacidad de ejecución será objeto de prioridad. Implicará la reorientación y la modernización de los métodos tradicionales, así como mejoras específicas de la organización y del personal para ejecutar labores administrativas nuevas ... surge como objetivo específico la obligación de realizar esfuerzos de alta prioridad a favor de las mejoras administrativas y ejecutivas para poder llevar a cabo las funciones públicas que se amplíen. Aunque se tratará de introducir las mejoras en todos los niveles, será necesario seleccionar algunos campos importantes y concentrarse en mejorar en forma significativa la administración y la organización de estos campos clave. Estos pueden servir también como punto de partida de otras mejoras".^{3/}

^{3/} Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-1969, El Salvador, 1964, pp. 575-576.

Es decir, allí el objetivo es el aumento de la capacidad de ejecución del gobierno por medio de mejoras en los métodos de trabajo, en la organización y en el personal, tratando de hacerlo a nivel global, pero partiendo por concentrar el esfuerzo en puntos que puedan a su vez convertirse en fuentes multiplicadoras de reforma.

En otro caso se dice que "el progreso económico depende en gran medida de una buena administración y deben promoverse, con urgencia, las reformas legales, estructurales y metodológicas indispensables, para dotar al país de una maquinaria administrativa adecuada y eficiente. La reforma se considera necesaria y se desea llevarla a cabo; hay acuerdo general sobre la urgencia de un ataque total a la burocracia y a la ineficiencia del aparato administrativo del gobierno, reconociéndose que la buena administración como estructura y función directiva es un requisito fundamental para el desarrollo. El problema de fondo parece ser el de la filosofía de la reforma misma, su carácter, su estrategia, sus métodos y sus alcances.

El sentido de la expresión "reforma integral", calificada de "básica" a los fines del desarrollo económico social, debe interpretarse como un ajuste o modernización total de la maquinaria administrativa y de sus elementos componentes, personales y materiales ... la reforma no pretende insertar o yuxtaponer una estructura dinámica y moderna a cargo del proceso económico sobre la estructura administrativa tradicional y formalista, sino ajustar y perfeccionar ésta ... no se trata simplemente de modificar estructuras, de subdividir, fusionar o suprimir oficinas, ni de perfeccionar métodos de trabajo, mecanizar o racionalizar y hacer economías de presupuesto o reducir personal. Todo ello es necesario, pero sería insuficiente o de resultados muy precarios, si no se tiene en cuenta al mismo tiempo, todos los otros elementos que dan vida y sustancia a la administración del Estado ... al hablar de reforma integral se quiere dar a entender un cambio total de actitud en todos los niveles ...".^{4/}

^{4/} ONRAP, Diagnóstico de la Administración Pública Peruana y Propuestas de Reforma, Lima, 1965, pp. 2-3.

Allí la estrategia concibe un amplio movimiento renovador, global e integral, de todos los elementos componentes de la administración pública, hasta lograr un cambio social amplio y profundo.

En otro plan de modernización administrativa, se afirma que "es necesario emprender un programa global de mejoramiento en los sectores administrativos básicos para el desarrollo económico, y donde mayor incidencia podrían tener las técnicas administrativas modernas en la solución de los problemas más urgentes".

La solución parcial en un sector administrativo, aunque ésta tuviera importancia, tendría su impacto beneficioso, pero difícilmente podría poner en movimiento al gobierno en forma global. Las reformas no pueden ser aisladas y desordenadas, hechas sin una visión de conjunto y sin coordinación. Así se correría el peligro de transferir los problemas de un sector a otro.

La modificación sustancial de la administración pública nacional se puede lograr solamente "atacando simultáneamente todos los obstáculos que detienen su marcha, y haciéndolo en base a planificación administrativa dirigida a todos los sectores".^{5/}

Allí se propone la reforma global, pero limitada a los sectores de la administración pública que tienen influencia directa y son importantes para el proceso de desarrollo, aplicando técnicas modernas en los puntos donde su incidencia fuera mayor; todo ello por medio de planificación administrativa que dé equilibrio y coherencia al esfuerzo.

Quizás Brasil es uno de los pocos países latinoamericanos donde la estrategia para la modernización administrativa ha sido analizada a la luz de experiencias realizadas en un período de tiempo suficientemente extenso como para permitir un examen válido de evolución a lo largo de tres décadas.

5/ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Plan General de Desarrollo Económico y Social, Tomo I, Libro Segundo, Cap. IV; Quito, Ecuador, 1963, p. 294.

En 1937 se inició una de las reformas más interesantes que ha visto la región, con la instalación del Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP), con una estrategia especial de centralización en ese organismo de las funciones de plana mayor que lentamente se fueron convirtiendo en fuertes controles, en un intento de reforma vertical de la Presidencia de la República hacia los demás niveles de gobierno.

Hay quienes afirman que "la selección de esta estrategia de control y centralización fue la causa de los resultados negativos de las reformas administrativas, y del declinar del DASP, concebido como el instrumento para ejecutarlas. La entidad se convirtió en el blanco de la hostilidad y frustraciones políticas y administrativas ... se desarrollaron grandes resistencias a ella en distintos repartos gubernamentales, especialmente en el Ministerio de Finanzas ... por su rigidez en el manejo del sistema de mérito en la administración de personal y otros controles".^{6/}

El proceso de reforma adelantado por el DASP fue imperativo y llevado adelante por una élite técnica que tuvo por mucho tiempo la exclusividad de los conocimientos científicos que sirvieron de base ideológica a la reforma. No fue un proceso de filtración de las nuevas ideas hacia los otros niveles gubernamentales, y por ello quizás no logró su objetivo.

El empleo de una estrategia imperativa en vez de una de convencimiento explica porque "el movimiento de reforma administrativa en Brasil obtuvo sus mayores éxitos solamente bajo condiciones políticas excepcionales y sufrió sus más serios reveses después de la reinstalación del régimen democrático".^{7/}

Valdría la pena preguntarse si esa fue o no una estrategia conscientemente aplicada, o si más bien se careció de análisis de la estrategia a usar y ésta fue más bien el producto de las necesidades y presiones del momento político y social que vivió el país cuando el DASP fue organizado.

6/ Gilbert B. Siegel, The Strategy of Public Administration Reform: The Case of Brazil, Public Administration Review, ASPA, Vol. 26, N° 1, marzo 1966, p. 53.

7/ Kleber Nascimento, Reflexiones sobre estrategia de reforma administrativa: La experiencia federal brasileña, Revista de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Número 1, Río de Janeiro, 1967, p. 23.

Este no es el único caso en que por ausencia de una estrategia clara, flexible, y de posible aplicación dadas las características sociales, políticas y económicas de un país, los esfuerzos de valor incalculables que se hicieron para la modernización administrativa en varios lugares no tuvieron la suerte que era de esperar.

Definitivamente la planificación administrativa debería incluir un análisis metódico sobre la estrategia a emplear, por su importancia para el éxito de los programas de modernización. Así lo aconseja la experiencia latinoamericana.

5. La metodología

La planificación administrativa debe ajustarse a un procedimiento de acción racional. Debe comenzar por la investigación y el análisis detenido de la administración pública para saber como está constituida y cuales son sus problemas, procurando llegar a la cuantificación de éstos y a su clasificación en orden de importancia. ¿Cómo se puede pretender reformar algo si no se conoce con precisión qué se va a cambiar?

Se debe proceder luego a la programación global de la reforma, en la cual se fijan los objetivos generales y las líneas de política, se interrelacionan los distintos sectores, se hace el balance de los recursos a emplearse, se identifican las prioridades de acción y se escoge la estrategia a largo plazo que se usará para llegar a los objetivos propuestos.

Este es el marco de referencia dentro del cual se realizan las acciones a mediano y corto plazo.

Se pasa luego el análisis y programación sectorial de la modernización administrativa, comenzando por los sectores prioritarios dentro de la acción de desarrollo nacional. Cada uno de los sectores programados como un todo homogéneo y coherente no son cuerpos aislados de acción unilateral. Tienen una serie de interrelaciones; existen áreas en las cuales no se puede trazar una línea divisoria clara entre ellos. Estas interrelaciones también deben ser conocidas, analizadas y tomadas en cuenta en la programación administrativa sectorial.

Después de tener claro el panorama administrativo global y sectorial se debe iniciar la acción reformadora por medio de proyectos específicos bien elaborados y correctamente aplicados en cada uno de los sectores.

/Solamente en

Solamente en muy raras ocasiones se presentan coyunturas favorables que contienen todos los elementos políticos, sociales y económicos para permitir lanzar un programa de reforma administrativa global, con posibilidades de éxito en el corto o mediano plazo. En la mayoría de los casos, la amplitud del campo de acción, la magnitud de los obstáculos a removerse, la escasez de recursos humanos y financieros a disposición de los países, parecen aconsejar la aplicación de la acción reformadora en los puntos de mayor prioridad y especialmente donde a su vez puedan generar polos de acción y energía para el crecimiento, ampliación y "dinamización" de la reforma.

Esta no es una acción en la que se atacan puntos aislados en forma incoherente. Esta etapa de la acción tiene los objetivos fijados en el planeamiento administrativo global, ese marco de referencia general al cual se sujetan las acciones parciales, y se actúa dentro de programas sectoriales perfectamente definidos. Lo que sucede es que generalmente hay que comenzar a ejecutar aquellos proyectos cuya factibilidad política y administrativa hagan posible el éxito, empleando racionalmente los recursos a disposición, procurando poner en marcha el efecto multiplicador que aumentará el ritmo de la acción de modernización administrativa.

Durante la etapa de ejecución en el planeamiento administrativo el ritmo de avance también será influenciado por coyunturas políticas, económicas y sociales. Habrá momentos más favorables que otros, en los cuales el ritmo de la acción reformadora será mayor. Solamente contando de antemano con un esquema de acción racional se podrán aprovechar al máximo esas coyunturas favorables, que generalmente son momentáneas y que frecuentemente se desperdician porque al presentarse recién se comienza a programar, o peor aún, se inician acciones de modernización administrativa global, sectorial o a nivel de proyectos sin programación seria, sin objetivos claramente establecidos, con recursos insuficientes, con los resultados desalentadores que una acción semejante asegura de antemano.

Durante toda la etapa de ejecución el programa de acción debe ser flexible. Es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de la reforma, comparando periódicamente el panorama en el momento de realizar la evaluación con el marco de referencia original. Hay que realizar ajustes parciales al esquema global y sectorial original, de

acuerdo a la aparición de factores nuevos, difíciles de prever durante la programación original. Es decir, el primer marco de referencia para la acción no puede ser rígido e inflexible. Por el contrario, siendo el proceso de modernización administrativa muy dinámico, y realizándose la acción de cambio en el campo político y social, ésta debe responder siempre al concepto renovador de una sociedad en movimiento.

Esto no quiere decir que el marco de referencia original deba ser abandonado o modificado en tal forma que su empleo sea totalmente inútil. Por el contrario, por medio del análisis continuo de la situación, control y ajuste de lo programado se deberá llegar en el corto, mediano o largo plazo a los objetivos que se habían fijado, cuya suma no es otra que la modernización administrativa nacional.

6. Los recursos

a) Los recursos humanos

La necesidad de personal adiestrado para ejecutar funciones de plana mayor ha sido ampliamente reconocida por quienes han promovido el desarrollo planificado. Prácticamente todas las universidades latinoamericanas tienen facultades de economía que preparan economistas para el servicio público. Estos especialistas, entre otros grupos técnicos, han logrado promover la inquietud por el desarrollo planificado en los países del área, y han obtenido en varios casos una creciente adopción del sistema, haciendo una contribución valiosa al progreso de sus países.

A medida que la planificación fue evolucionando se fue descubriendo la necesidad de que fuera un proceso interdisciplinario, no sólo a nivel global sino más aún a nivel de programación sectorial y de elaboración y ejecución de proyectos. En los últimos años creciente número de médicos, ingenieros de distintas especializaciones, arquitectos, educadores, sociólogos, han recibido adiestramiento y han hecho experiencias muy valiosas en el proceso de planificación.

En el adiestramiento a los planificadores se han distinguido la CEPAL desde 1950, y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social desde 1962, preparando un número creciente de latinoamericanos que hoy ocupan sitios de primera fila en la promoción del desarrollo en sus países.

En igual forma que la planificación económica, la planificación administrativa es una función que requiere personal especializado para realizarse. Sin personal adecuadamente preparado no se puede hacer análisis especializado y ofrecer soluciones a problemas complejos que, como ya se ha visto anteriormente, necesitan mucho más que buena voluntad para ser solucionados.

El análisis en el campo de la administración se basa en la investigación especializada de los elementos administrativos y del medio ambiente político, social y económico en que estos últimos actúan. La falta de personal con dominio de esta disciplina causa "un vacío en la investigación y consecuentemente el marcado desconocimiento actual del papel específico que debe tener la administración en el proceso de desarrollo, y la falta de indicaciones claras sobre la clase de organización, estructuras y procedimientos administrativos que le serían adecuados".^{8/}

A pesar de ello en América Latina se ha hecho poco para formar expertos y técnicos para la reforma administrativa. Esta atrae poca atención y se le destinan recursos insignificantes. Es que el tema no se presta para acciones políticas espectaculares con retribución inmediata. El problema es de magnitud vasta y son grandes los recursos financieros y humanos necesarios para llevarla a cabo. Muy pocos gobiernos se han atrevido a atacar con decisión el problema.

Varios países carecen casi por completo de personal local especializado en las disciplinas administrativas y lo tratan de remplazar con personal foráneo que no tiene conocimiento profundo de sus realidades políticas, administrativas y culturales, factor esencial para la planificación de la reforma administrativa.

Aún los organismos técnicos de planificación en la mayoría de los países no tienen personal preparado en esta profesión. Esta es una de las causas para que una y otra vez haya pasado por alto el examen serio de los problemas administrativos del desarrollo y no haya habido evaluación

8/ F.J. van Hoek, La administración del planeamiento, en la educación para la administración del desarrollo, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1966, p. 103.

detenida de la capacidad de operación de las instituciones del sector público para conocer si los planes, programas y proyectos propuestos podían o no ser ejecutados por los organismos encargados de hacerlo. Parecería como si se hubiese conseguido una garantía cierta de ejecución eficiente, a pesar que hay signos evidentes de que las administraciones públicas nacionales son anticuadas e ineficientes.

No siempre se tiene clara la noción de que el planeamiento del desarrollo va mucho más allá que el planeamiento exclusivamente económico y que intervienen en él factores políticos, culturales, sociales, con proyecciones mucho más delicadas e imprevisibles que las económicas. Entre los factores sociopolíticos están aquellos administrativos, que no se limitan, como algunos planificadores parecen creer, a la simple adecuación de estructuras administrativas a las necesidades de los programas y proyectos, sino que son mucho más que éso: problemas complejos de cambio social.

Si los organismos centrales de planificación económica en Latinoamérica, con muy pocas excepciones, carecen todavía de personal especializado en administración, este problema es aún más grave en los sectoriales, así como para la programación regional y municipal.

Con todo, se comienzan a observar algunos signos que permiten esperar una evolución positiva de la grave situación actual:

i) El reconocimiento en varios planes nacionales de desarrollo y otros documentos relacionados a la planificación del desarrollo de la importancia del análisis administrativo para superar los problemas administrativos encontrados en todas las fases del proceso de planificación, especialmente durante la ejecución;

ii) La naciente noción de que los problemas administrativos, igual que cualquier otro problema complejo en el proceso de desarrollo, deben ser resueltos por personal especializado, integrando también este esfuerzo en uno total interdisciplinario;

iii) El conocimiento y análisis de las primeras experiencias de planeamiento administrativo realizadas en algunos países; no todas ellas positivas, pero aún así, de valor indudable;

/iv) El

iv) El ingreso al servicio público de los primeros egresados de instituciones de educación superior en administración pública que en algunos países han comenzado ya a impulsar programas de reforma.

Es interesante notar que, coincidiendo con este creciente interés en esta disciplina, han comenzado en los últimos años a organizarse centros de adiestramiento administrativo en la mayoría de los países del área, como puede verse en el Cuadro 1.

Por ser también éste un movimiento reciente, la función de adiestramiento no ha podido desarrollarse aún plenamente.

Las mayores dificultades parecen concentrarse en los siguientes puntos:

i) Generalmente los programas de adiestramiento no se basan en un diagnóstico, análisis y cuantificación de los déficit de preparación del personal público;

ii) Es frecuente que el adiestramiento se imparta sin suficiente programación y sin la indispensable fijación de prioridades de acuerdo a las necesidades de planes, programas y proyectos de desarrollo;

iii) No habiendo investigación ni análisis sobre adiestramiento, se dan cursos de carácter muy general, a clientela que frecuentemente no tiene oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos;

iv) Se desconoce el tipo de adiestramiento que se necesita aplicar en los distintos niveles de la administración pública.

Se pretende por ejemplo por medio de cursos cortos en servicio crear expertos o ejecutivos capaces de elaborar políticas y guiar acciones de macroanálisis y reforma administrativa, cuando "es dudoso que este tipo de adiestramiento pueda dar una noción suficientemente amplia sobre los alcances y las implicaciones de la administración del desarrollo. Ello requiere sólida educación académica lo más temprano posible en la carrera del funcionario y además, estudio y experiencia continua a lo largo de toda su carrera".^{9/}

9/ Robert S. Parker, El caso de país en desarrollo, en La Educación para la Administración del Desarrollo, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1966, p. 73.

Cuadro 1

INSTITUCIONES DE ADIESTRAMIENTO EN ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

País	Institución	Organismo	Lugar	Año de fundación	Clase de adiestramiento					
					Ejecutivo	Formación profesional	Postgrado profesional	Cursos cortos en servicio	Administración pública	Administración de negocios
<u>Programas Nacionales</u>										
Argentina	Ministerio de Hacienda	Departamento de Adiestramiento del Servicio Civil	Buenos Aires	1958				X	X	
Bolivia	Ministerio de Hacienda	Dirección de Servicio Civil	La Paz					X	X	
Brasil	Gobierno de Brasil, Fundación Getulio Vargas	Escuela Brasileña de Administración Pública	Río de Janeiro	1945	X	X	X	X	X	X
Colombia	Gobierno de Colombia	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	Bogotá	1958		X	X	X	X	X
Costa Rica	Universidad de Costa Rica	Departamento de Administración Facultad de Ciencias Económicas y Sociales	San José		X			X		
	Dirección General de Servicio Civil	Departamento de Entrenamiento	San José	1953				X	X	
Chile	Universidad de Chile	Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales	Santiago	1955		X			X	
	Universidad de Chile	Instituto de Administración (INSORA), Facultad de Ciencias Económicas	Santiago	1950		X	X	X	X	X
Ecuador	Universidad Central del Ecuador	Escuela de Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas	Quito	1958		X			X	X
	Universidad Central del Ecuador	Instituto de Estudios Administrativos, Anexo a la Escuela de Administración	Quito	1963	X			X	X	X
El Salvador	Universidad de El Salvador	Escuela de Administración Pública, Facultad de Economía	San Salvador	1966		X			X	
	Ministerio de Hacienda	Departamento de Estudios Administrativos	San Salvador					X	X	

Cuadro 1 (continuación)

País	Institución	Organismo	Lugar	Año de fundación	Clase de adiestramiento					
					Ejecutivo	Formación profesional	Post-grado profesional	Cursos cortos en servicio	Administración pública	Administración de negocios
Guatemala	Gobierno de Guatemala	Instituto Nacional de Administración del Desarrollo	Ciudad de Guatemala		X		X		X	
	Oficina Técnica de Administración Pública de la Presidencia de la República	Centro de Mejoramiento Técnico de Personal	Ciudad de Guatemala	1967				X	X	
Guyana	Universidad de Guyana	Facultad de Administración Pública	Georgetown			X			X	
	Ministerio de Educación	División de Adiestramiento, Centro de Adiestramiento del Servicio Público	Georgetown	1964				X	X	
Honduras	Gobierno de Honduras	Instituto Nacional de Administración Pública	Tegucigalpa				X	X		
México	Universidad Nacional Autónoma	Escuela de Ciencias Políticas y Sociales	México D.F.	1958		X			X	
	Instituto Mexicano de Administración Pública			(Comenzó enseñanza de Administración Pública)				X	X	X
Panamá	Universidad de Panamá	Escuela de Administración Pública y Comercio	Ciudad de Panamá			X			X	
Paraguay	Universidad de Asunción	Escuela Paraguaya de Administración Pública	Asunción	1959		X		X	X	X
Perú	Presidencia de la República	Oficina Nacional de Capacitación y Racionalización de la Administración Pública (ONRAP)	Lima				X	X		X
República Dominicana	Universidad Nacional Autónoma de Santo Domingo	Escuela de Administración Pública, Facultad de Economía	Santo Domingo	1966		X			X	
	Secretariado Técnico de la Presidencia de la República	Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) Departamento de Adiestramiento	Santo Domingo	1965				X	X	X
Trinidad y Tobago	University of West Indies	College of Arts and Sciences	Saint Augustine	1963					X	

Cuadro 1 (conclusión)

País	Institución	Organismo	Lugar	Año de fundación	Clase de adiestramiento				Inves- tiga- ción
					Ejeu- tivo	Forma- ción profe- sional	Post- grado profe- sional	Cursos cortos de ser- vicio	
Uruguay	Universidad de la República	Escuela de Administración Pública Facultad	Montevideo	1962		X			X
Venezuela	Comisión de Adminis- tración Pública	Escuela de Administración Pública	Caracas			X	X	X	
América Central y Panamá	<u>Programas internacionales</u> Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Fondo Especial de Naciones Unidas	Instituto Centroamericano de Administración Pública	San José de Costa Rica y Cursos nacio- nales	1954	X		X	X	X
América Latina	Gobierno de Brasil y Banco Interamericano de Desarrollo	Escuela Interamericana de Administración Pública	Río de Janeiro, Brasil	1964			X	X	X
América Latina	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Gobiernos Latinoamericanos, UNESCO, BID	Escuela Latinoamericana de Ciencias Políticas y Administración Pública	Santiago, Chile	1966		X		X	Cursos en forma- ción
América Latina	Gobierno de Argentina y Organización de Estados Americanos	Centro Interamericano de Capacitación en Adminis- tración Pública (CICAP)	Buenos Aires, Argentina y Cursos Nacionales	1966			X	X	X

v) En varios países no existen estudios académicos de administración pública; no se puede por tanto obtener personal especializado con suficiente preparación para planificar, ni formar profesorado universitario en esta disciplina, en número y calidad suficiente;

vi) Con frecuencia hay un desconocimiento total de la diferencia entre la preparación académica en ciencias de la administración pública y la capacitación de personal público en el servicio. A pesar de que los dos son indispensables y complementarios, frecuentemente se pretende solucionar la escasez de recursos humanos para el desarrollo administrativo usando sólo el segundo tipo de adiestramiento.

Los países necesitan contar con un personal hoy muy escaso en América Latina: el administrador profesional, formado en instituciones universitarias, capaz de asesorar al gobierno en la formulación de políticas de modernización administrativa como parte de los programas de desarrollo, y de ocupar posiciones ejecutivas en el sector público. Este personal debe tener una amplia comprensión de las nuevas ideas del desarrollo económico y social y saber relacionarlas con las concepciones políticas y administrativas de la conducción estatal. Deberá tener, además, amplios conocimientos de ciencias políticas y sociales, sólidas bases de teoría económica y un dominio completo de las técnicas administrativas modernas. Un profesional como éste no puede formarse en cursos cortos y aislados, sino mediante estudios superiores, que le permitan ahondar en las disciplinas mencionadas.

vii) En varios países con escuelas universitarias de administración pública los programas de estudio no guardan relación alguna con las necesidades del desarrollo nacional, ni con el nivel técnico-profesional que deberían tener los graduados de educación superior. En esos casos se producen más bien técnicos de nivel medio e inferior y de preparación limitada;

viii) Tampoco la educación académica en administración pública puede remplazar el adiestramiento en el servicio. Este último se debe orientar a dar en el menor tiempo posible al personal sujeto a adiestramiento el dominio de una técnica específica de aplicación inmediata que aumente su eficiencia y productividad en las funciones actualmente desempeñadas;

ix) El adiestramiento en el servicio también deja mucho que desear. Los programas frecuentemente suelen ser organizados sin análisis de prioridades y sin emplear los recursos en los sectores y niveles donde se lograría mayor productividad en su aplicación;

x) El adiestramiento en el servicio se ha orientado más a la preparación de personal de nivel inferior, encargado de funciones y responsabilidades menores. Hay una notable falta de experiencia en el adiestramiento a los niveles ejecutivos y de supervisión, que tienen gran importancia para el desarrollo nacional. Sin embargo, de estos errores iniciales, es alentador observar el número creciente de instituciones de adiestramiento y los primeros frutos de su acción en América Latina. Actualmente se realiza trabajo intenso en varios países; las escuelas universitarias comienzan a producir las primeras promociones de especialistas; las instituciones de adiestramiento en el servicio realizan programas de investigación para orientar mejor su acción. Toda inversión y esfuerzo realizados en este campo tiene un efecto multiplicador de gran alcance.

A pesar de que la profesión de administrador especializado es nueva en el área, la revolución industrial que va tomando forma en América Latina ha planteado necesidades de especialización que han influido para que surjan ocupaciones nuevas. Esta corriente se ha reflejado en el gobierno, donde será creciente el uso de especialistas en prácticamente todos los campos de acción estatal, entre ellos la administración moderna del propio gobierno.

Por otro lado, esta necesidad de administradores especializados irá aumentando también en la empresa privada de aquellos países latinoamericanos que alcancen un ritmo de industrialización mayor. Hay ya varias áreas donde la empresa privada comienza a atraer a los administradores especializados del sector público, constituyéndose en fuerte competidor del gobierno en el mercado de empleo.

b) Los recursos de organización

Es algo perfectamente aceptado por los círculos especializados que la planificación debe contar con un aparato organizativo que garantice su vivencia permanente y acción continua en el sector público.

/La mayoría

La mayoría de los países latinoamericanos cuentan ya con una oficina central de planificación, cuya posición varía dentro de la estructura gubernamental. También se reconoce la necesidad y se trabaja para la instalación de unidades sectoriales de planificación que ejecuten esta función a nivel ministerial, y se procura que ellas funcionen coordinadas y orientadas por la oficina central.

En los últimos años se habla además de la necesidad de constituir instituciones regionales de planificación con el fin de descentralizar la planificación y acercarla más a las realidades geográficas y sociales, intentando al mismo tiempo la coordinación a través de ella de la acción de desarrollo local o municipal en cada una de las regiones.

Así como la planificación socioeconómica necesita institucionalizarse porque debe ser un proceso permanente, dinámico y continuo de orientación de la vida económica y social de los países, la planificación administrativa debe serlo también por ser un proceso igualmente importante para la acción eficiente de los organismos que programan y ejecutan planes y programas de desarrollo.

Es más, aunque no hubiera planificación económico-social, y el desarrollo se dejara a las fuerzas del mercado, se justificaría la planificación administrativa para aumentar la productividad o eficiencia de la administración pública.

Si la institucionalización de la planificación económica es aún reciente e incompleta, la de la planificación administrativa lo es más aún.

En la región hay pocos organismos especializados que realizan planeamiento administrativo en forma sistemática y en relación con el proceso de planificación económica. En algunos países se han logrado alentadores progresos, instalando oficinas que realizan esta función en las mismas oficinas centrales de planificación; en otros se ha intentado colocarlos en los Ministerios de Hacienda, casi siempre como apéndice de la función presupuestaria. En otros se crearon oficinas directamente dependientes de la Presidencia de la República, siguiendo los mismos esquemas empleados para la institucionalización de la planificación económica.

En casos excepcionales y solamente en forma ocasional la planificación administrativa ha logrado coordinación con la planificación económica. Aún en aquellos casos en que se realiza dentro del organismo central de planificación se han encontrado grandes problemas de integración entre estas dos funciones y de entendimiento mutuo entre el personal técnico en las disciplinas económicas y administrativas.

En algunos casos se ha ido aún más lejos. Buscando la integración de estas dos funciones, y de éstas con las otras de plana mayor: administración presupuestaria, de personal y estadística, se ha intentado últimamente reunir las dentro de una institución, usualmente denominada Secretaría Técnica de la Presidencia, bajo la coordinación de un funcionario de alto rango en el gobierno.

Todavía estos experimentos son muy recientes y su éxito muy variado para saber si estas soluciones organizacionales son suficientemente válidas para superar los problemas de comprensión, entendimiento y falta de integración de estas funciones. Las primeras impresiones sin embargo sugieren que se necesita mucho más que la instalación de estructuras integradas para dar coherencia a estas funciones. Hay necesidad de dejar claramente establecido que una forma u otra de organización o la variación de modelos estructurales no garantizan en sí mismos el éxito de la planificación administrativa. La organización, las estructuras orgánicas, ayudan al éxito pero no lo producen por sí solas. Se necesita además un gran cambio de actitudes de quienes trabajan dentro de ellas, que quizás vendrá con el avance de las disciplinas científicas en las que basan su trabajo y con el aumento de experiencia de quienes las aplican, a medida que vayan encontrando problemas graves y descubran que la mejor forma de enfrentarse a ellos es la acción interdisciplinaria.

Como lo muestra el Cuadro 2, las tendencias organizativas seguidas por los países que han institucionalizado la planificación administrativa, podrían agruparse así:

i) Organismos centrales a nivel sectorial

En algunos países latinoamericanos se ha intentado la instalación de organismos centrales de planeamiento administrativo, colocándolos en uno de los sectores más influyentes en la administración pública, generalmente en los Ministerios de Hacienda o Finanzas, como apéndice de la función presupuestaria.

Esta tendencia fue iniciada principalmente por la preocupación de los Ministerios de Hacienda en la reducción de los costos de operación en la administración pública, bajo el concepto de que, el Ministerio por medio de su función de presupuesto nacional debe ejercer el papel de guardián de los fondos públicos y procurar mayores servicios con los fondos empleados.

Posteriormente se aplicó esta función buscando la racionalización del sector financiero, para facilitar actividades como la recolección y el control de impuestos, la operación aduanera, el suministro de materiales para la operación gubernamental, la mecanización de la contabilidad pública, y, sobre todo, el proceso presupuestario.

Con relación a este último, en algunos países se piensa que la planificación administrativa no es sino un auxiliar más o menos valioso de la programación y ejecución presupuestaria; y efectivamente, en la mayoría de los casos en los cuales las entidades centrales de planeamiento administrativo forman parte del núcleo presupuestario nacional, no pasan de ser eso. Se ocupan de microanálisis administrativo de métodos y procedimientos de trabajo del proceso presupuestario. Su acción es casi exclusivamente de corto plazo.

Su influencia en el resto del sector público es improbable por razones jerárquicas. Los otros Ministerios pocas veces aceptan sugerencias de racionalización administrativa proveniente de una entidad con igual autoridad formal que la suya; menos aún aceptan la presencia e investigación de sus operaciones por parte de personal técnico de otro Ministerio.

Cuadro 2

POSICION DE LOS ORGANISMOS CENTRALES ENCARGADOS DE LA FUNCION DE PLANEAMIENTO
 ADMINISTRATIVO EN LA ESTRUCTURA ESTATAL LATINOAMERICANA

País	A nivel sectorial en un Ministerio	En Secretaría de la Presidencia	En Planificación	En Secretaría Técnica
Argentina	X		a/	
Bolivia	X			
Brasil		b/	a/	
Colombia		X		
Costa Rica			X	
Chile	X			
Ecuador	X	c/		
El Salvador	X			
Guatemala				a/
Guyana	X			
Honduras	X			
México		X		
Nicaragua	X			
Panamá				X
Paraguay	X			
Perú		X		
República Dominicana				X
Uruguay			X	
Venezuela		X		

a/ En período de instalación.

b/ En Brasil esta función estuvo en el DASP de 1937 a 1966; en 1967 pasó al Ministerio de Planificación.

c/ En Ecuador ha existido en la Secretaría de Planificación desde 1962 hasta hoy. En la Secretaría Técnica de la Presidencia de 1963 a 1965, pasando luego al Ministerio de Finanzas.

En esas condiciones hay escasas posibilidades de conseguir la institucionalización de la función de planeamiento administrativo en los demás sectores gubernamentales para formar un sistema integrado semejante al de la planificación económica, con un núcleo central normativo, orientador, coordinador y evaluador, y unidades sectoriales, regionales y locales funcionalmente dependientes del primero.

Aun cuando se llega a lograr la institucionalización de la función en otros sectores gubernamentales, hay muy pocas probabilidades de ejercer alguna influencia desde la posición ministerial.

Sin embargo, en esta alternativa también hay aspectos positivos. Si un organismo central de planeamiento administrativo lograra superar las desventajas de su posición y consiguiera producir planes y programas de modernización a largo plazo, que contaran con el apoyo presidencial, podría implantarlos ventajosamente apoyándose en el proceso presupuestario. El poder de negociación implícito en la elaboración, discusión y aprobación presupuestaria es enorme, aun cuando los planificadores administrativos todavía no han logrado emplearlo en América Latina para conseguir sus objetivos reformistas.

Han adoptado la estructura para el planeamiento administrativo central desde un sector, frecuentemente el Ministerio de Hacienda o Finanzas, los siguientes países del área:

Argentina	El Salvador
Bolivia	Guyana
Brasil	Honduras
Chile	Nicaragua
Ecuador (también en planificación)	Paraguay

ii) Organismos centrales directamente dependientes de la Presidencia de la República

La institucionalización de la planificación administrativa como dependencia directa de la Presidencia de la República responde al principio administrativo clásico de la posición de las funciones de plana mayor en las estructuras gubernamentales.

Las funciones de plana mayor tienen bajo su responsabilidad actividades asesoras, normativo-técnicas, programadoras, coordinadoras, de control técnico y evaluadoras.

/Son funciones

Son funciones de apoyo a los ejecutivos de alto nivel, permitiéndoles mayor eficiencia en el proceso de toma de decisiones y consistencia en la dirección de las complejas operaciones del gobierno moderno. "En los altos niveles de la administración, los administradores necesitan servicios administrativos altamente especializados. Los ejecutivos situados en los niveles de decisión y dirección administrativa del gobierno central, hacen frente a desafíos de enorme complejidad; por ello necesitan usar servicios especializados de creciente complejidad."^{10/}

La función de planeamiento administrativo, como aquella de planeamiento económico, es claramente una función de plana mayor. Su institucionalización debería tener por tanto, en líneas generales, características semejantes a la institucionalización de la planificación económica.

Su posición junto a los niveles ejecutivos no solamente se origina en la asistencia que a ellos presta sino también, de igual manera que la planificación económica, en la búsqueda de apoyo para la ejecución de sus programas y proyectos.

Esta posición además asegura autoridad funcional sobre todos los sectores gubernamentales por igual, siempre que se cuente con el apoyo de los altos ejecutivos a los cuales se sirve.

A pesar de que esta posición teóricamente debería garantizar mayores posibilidades de coordinación con la función de planificación económica, encontrándose las dos al mismo nivel jerárquico-administrativo, ello no ha sucedido en realidad.

Quizás el diferente grado de desarrollo científico en que se basan las dos funciones; las marcadas diferencias en el adiestramiento profesional entre los planificadores económicos y los planificadores administrativos, que sólo últimamente se trata de acortar en algunos países con la creación de escuelas universitarias de administración; las metodologías más desarrolladas de la planificación económica; son factores que han contribuido para una casi total desconexión en la operación de las dos funciones dentro del gobierno.

^{10/} Bertram M. Gross, op. cit., p. 8.

Hay una falta de comunicación evidente entre planificadores económicos y administrativos, a pesar de que las dos son funciones interdependientes y complementarias, porque "mientras la planeación del desarrollo económico establece qué se propone hacer para alcanzar un índice máximo de bienestar colectivo, la planeación de la administración señala cómo realizarlo desde el punto de vista de su instrumentación administrativa. Una fija la meta, la otra el camino de acción y el procedimiento operativo. La planeación económica apunta en el horizonte un lugar de destino, la planeación administrativa indica el modus operandi".^{11/}

Sin embargo, la desconexión entre las dos funciones se observa aún en países donde se ha intentado integrarlas dentro de un mismo organismo. No se debería por tanto considerar que son factores exclusivamente estructurales los que producen el alejamiento. Son otros de naturaleza social, profesional y psicológica mucho más complejos y difíciles de superar.

Los países que han institucionalizado sus funciones de planeamiento administrativo en entidades directamente dependientes de la Presidencia de la República son: Colombia, Perú y Venezuela. México intenta acciones de planeamiento administrativo desde la Secretaría de Estado de la Presidencia. Este organismo ministerial, por sus especiales características de apoyo y servicio a la Presidencia de la República tiene de hecho una posición funcional más cercana a ésta que los demás entes ministeriales.

iii) Integración de la planificación económica y la planificación administrativa

En algunos países donde se descubrió temprano la interdependencia de la planificación administrativa y de la planificación económica, así como la importancia vital de su integración, se han colocado las dos en la entidad central de planificación.

Hay experiencias alentadoras de acción conjunta y de trabajo en equipo de los especialistas en las dos funciones, especialmente en aquellos países que comenzaron, también temprano, la preparación de planes de desarrollo que incluyeron programas de modernización administrativa para dar a los primeros factibilidad de ejecución.

^{11/} Alvaro Rodríguez Reyes, Administración Pública y Desarrollo Económico, Tesis Resendiz, México, 1963, p. 105.

Esa tendencia fue seguida por Ecuador, que instaló en 1961 una oficina de planeamiento administrativo dentro de la Secretaría de Planificación. Ese reparto fue muy activo en la elaboración de un programa de reforma gubernamental, que fue incluido en el primer plan general de desarrollo económico y social para el período 1964-1973.

También en la Presidencia de la República Argentina, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) prevé en su estructura la existencia de una unidad de planeamiento administrativo, que aún no ha sido integrada.

Dos países han ido aún más lejos en esta dirección, logrando la integración dentro del núcleo central de planificación de tres funciones de plana mayor: las de planificación económica, de planificación administrativa y de administración presupuestaria. Se ha buscado con ello la coordinación directa del presupuesto nacional, para hacerlo un instrumento válido para traducir en cifras financieras los planes de desarrollo y de reforma administrativa.

Costa Rica es el ejemplo actual más dinámico de esa tendencia. Allí la planificación económica está sólidamente institucionalizada en la oficina central y en los sectores. La coordinación presupuesto-plan es relevante. Sin embargo todavía la planificación administrativa no ha podido desarrollarse con la misma vitalidad que las otras dos funciones, especialmente en el planeamiento a largo plazo. Es usada en cambio en forma más pragmática para remover a corto plazo obstáculos administrativos que dificultan la ejecución de programas y proyectos en cualquiera de los sectores.

Uruguay trabaja también en la integración de estas tres funciones en la Oficina Central de Planificación y Presupuesto de la Presidencia de la República. Allí la planificación administrativa será auxiliar de la función presupuestaria.

En el Plan Nacional de Desarrollo uruguayo para 1965-1974 hay el ejemplo de planeamiento administrativo más minucioso y evolucionado que se puede encontrar dentro de un plan global de desarrollo en América Latina.

iv) Integración de las funciones de plana mayor

Hay esquemas de institucionalización de la planificación administrativa aún más integrados que los anteriores en la región. Son aquellos en los cuales se ha tratado de ligar todas las principales funciones de plana mayor a la Presidencia de la República, reuniéndoles en una sola entidad, usualmente denominada Secretaría Técnica de Administración.

Se busca con ello formar un cuerpo asesor y auxiliar multidisciplinario, de gran ductilidad, que podría ser un centro dinámico de promoción del desarrollo económico.

La integración de las funciones de planificación económica, planificación administrativa, administración de personal, administración presupuestaria, y estadísticas, podría dar al más alto ejecutivo nacional los instrumentos institucionales más importantes para elaborar planes, programas y proyectos, ejecutarlos, controlarlos y evaluarlos. Es sin duda una concepción de coordinación funcional que merece analizarse con detenimiento.

Sin duda, las ventajas de un organismo semejante son teóricamente obvias. La planificación económica y aquella administrativa tendrían en el presupuesto nacional el instrumento de ejecución de sus planes, programas y proyectos. Al ser éstos elaborados tomando en cuenta no solamente sus aspectos económicos sino además aquellos financieros, institucionales y de personal, su posibilidad de ejecución aumentaría notablemente. La función estadística debidamente orientada alimentaría las funciones de planificación económica y administrativa, así como las de presupuesto y personal, dando una base sólida a la programación, ejecución, control y evaluación.

Además de la integración de estas funciones en un núcleo central junto al más alto ejecutivo nacional, se procura también reunir estas funciones a nivel ministerial, con la instalación de unidades sectoriales, junto al más alto ejecutivo sectorial. Estas últimas recibirían normas técnicas, serían coordinadas y apoyadas en sus labores especializadas por el núcleo central a nivel presidencial.

Pese a su atractivo teórico esta forma de institucionalización de la planificación administrativa debe enfrentar difíciles problemas prácticos de carácter político y operacional.

La aparición de un organismo técnico, de gran influencia en las decisiones de política gubernamental y con capacidad para medir el progreso de los programas estatales en todos los sectores es resentido por las estructuras tradicionales del sector público, acostumbradas hasta entonces a cierta independencia de decisión y operación. En efecto, la Presidencia de la República ha tenido hasta hace poco solamente repartos auxiliares políticos y de trámite esencialmente tradicionales. Dada la complejidad del gobierno moderno y su creciente intervención en nuevos sectores socio-económicos de gran trascendencia, actualmente la más alta autoridad ejecutiva necesita mecanismos auxiliares que posibilitan la dirección, supervisión, control y evaluación del cumplimiento de la política y programas de gobierno. La coordinación que se trata de introducir frecuentemente es un factor moderador de la libertad de acción anterior. El organismo que trata de aplicarla muchas veces encuentra la resistencia y la desconfianza de los organismos administrativos tradicionales.

La concentración en un solo organismo de las funciones de plana mayor, y la gran influencia que ellas tienen en el proceso de toma de decisiones de alta política pública, también provocan el temor de que esas Secretarías Técnicas se conviertan en organismos jerárquicamente supra-ministeriales. No se tiene una noción clara de que su autoridad es asesora y auxiliar y se teme que pueda convertirse en decisoria y ejecutiva.

La integración de estas funciones en un solo organismo facilita además la concentración de fuego de las fuerzas que se oponen a estas nuevas funciones ordenadoras. En caso de conflicto es más fácil atacar un solo organismo culpándolo de todos los problemas existentes o imaginarios que varios organismos distintos.

Anteriormente se anotaron los obstáculos humanos, de formación y jerarquía profesional y de comunicación que existen para la integración de la planificación administrativa y la planificación económica. Cuando hay además que integrar éstas con otras dos o tres funciones más, las dificultades aumentan en proporción al número de funciones a integrarse bajo un solo comando.

En este esquema de integración hay también complejos problemas de dirección y de preparación de personal.

/La jefatura

La jefatura de una entidad semejante requiere hombres de cualidades superiores y de aceptación plena en los niveles ejecutivos nacionales. La autoridad y responsabilidad implícitas en la suma de esas funciones son de tal magnitud, que solamente personas con una clara concepción global del gobierno, con una gran sensibilidad hacia todas las funciones a su cargo, con refinada capacidad para prever las múltiples implicaciones financieras, políticas y sociales de la acción de un organismo semejante en todo el sector público, pueden tener éxito dirigiéndolo. Es difícil encontrar personas que reúnan todas esas cualidades y las sepan aplicar con energía, equilibrio y discreción.

También la escasez de personal técnico de preparación superior, con suficiente experiencia, dificulta la operación de una Secretaría de esa clase. No solamente por la concentración en el centro del gobierno de una buena parte del talento local, que dificulta luego la acción de los sectores, sino también porque estas nuevas funciones auxiliares de la dirección estatal de reciente introducción en el panorama administrativo gubernamental no cuentan con gente de larga experiencia política. En varios países los jóvenes técnicos tienen una preparación indudable y alta capacidad profesional, pero existe la tendencia a creer que las soluciones técnicas de los problemas nacionales son buenas por ser técnicas. En casos extremos hay desdén por los políticos y sus instituciones. En más de un caso estas actitudes han tenido repercusiones negativas en los propios organismos técnicos, al recibir como reacción los embates políticos causados por propuestas y programas cuya factibilidad política no había sido debidamente considerada.

A pesar de sus obstáculos, merece la pena continuar observando con atención la evolución de esta forma de institucionalización de la planificación administrativa como una solución interesante, aunque no ideal, por el potencial que tiene para el desarrollo administrativo de los países de la región.

La tendencia a la integración de varias funciones de plana mayor en un solo organismo comenzó en América Latina en 1937 en Brasil con la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), como reparto de la Presidencia de la República. Este organismo fue

concebido para ejercer las funciones de planificación administrativa, administración presupuestaria, administración de personal y normar las compras gubernamentales. Esta entidad fue el punto de partida para crear en ese país un movimiento de modernización administrativa, impulsado por una élite de técnicos administradores que lograron crear una verdadera corriente de pensamiento reformador en la administración pública del Brasil.

El DASP tuvo un gran dinamismo durante sus primeros años de vida. En este caso se pretendió usar una estrategia de reforma administrativa, "constituida por la centralización de poderosas funciones de control, ejercitadas por una élite técnica, que tenía el monopolio de conocimientos".^{12/}

Después del primer período de gobierno del Presidente Vargas el DASP fue perdiendo paulatinamente influencia, algunas de sus funciones y valiosos miembros de su personal pasaron a otras entidades. Ello no quiere decir que el experimento haya fracasado. Al contrario la contribución de este organismo al servicio público brasileño es en verdad invaluable, no solamente por haber ayudado a crear en Brasil el creciente grupo técnico que ha impulsado ideas de reforma administrativa por tres décadas, sino también por la rica experiencia que ese experimento significa para la modernización administrativa de ese país y de otros que se inspiraron en él.

Panamá siguió una línea de acción semejante a la anterior, para institucionalizar la función de planeamiento administrativo con la creación en 1959 de la Dirección General de Planificación y Administración, como oficina asesora y auxiliar de la Presidencia de la República, con responsabilidades de planificación económica, planificación administrativa, administración presupuestaria y de personal.

La Contraloría General conservó la función de la coordinación de las estadísticas nacionales; por tanto, ésta no está integrada orgánicamente con las anteriores.

En este caso la institucionalización de las funciones de plana mayor ha sido más exitosa en el núcleo central del gobierno que en los sectores.

^{12/} Gilbert T. Siegel, *op. cit.*, p. 53.

La República Dominicana a fines de 1965 instaló también un Secretariado Técnico de la Presidencia de la República, reuniendo bajo su autoridad coordinadora las Oficinas Nacionales de Planificación, Organización y Personal, Presupuesto y Estadísticas. Se hacen intentos por extender la institucionalización integrada a los sectores; se ha logrado hacerlo en el agropecuario, el industrial y el de salud.

Hay dificultades en la orientación coordinada de esas funciones, porque aún no se logró fijar metas socioeconómicas a largo y mediano plazo; por la rápida rotación del escaso personal especializado a disposición del Secretariado, de los Ministerios y otros organismos públicos; por la gran escasez de personal técnico en estas nuevas funciones asesoras.

Se hacen actualmente esfuerzos en el adiestramiento de personal para cargos de dirección y asesoría, tanto por medio de escuelas universitarias como un enérgico programa de cursos intensivos en el servicio.

El planeamiento administrativo se hace a pesar de los problemas anotados. Se ha elaborado un diagnóstico general del sector público y un programa general de acción para instalar un sistema de planificación, reordenar los mecanismos de ejecución, tratando de dar coherencia a la acción gubernamental. Actualmente se trabaja en la planificación administrativa sectorial. En esa forma la planificación administrativa se desarrolla allí simultáneamente con la planificación económica.

En otros países se han hecho en el pasado o se hacen actualmente intentos de integración de esas funciones, a veces en dos Secretarías Técnicas de la Presidencia, una para asuntos económicos, la otra para asuntos administrativos.

Guatemala, que contaba hasta hace poco con una oficina central de planificación, está hoy instalando otra secretaría presidencial para ejercer las funciones de planeamiento administrativo, de administración de personal y de adiestramiento en servicio.

Ecuador en 1963 concentró sus funciones de plana mayor en dos entidades: Secretaría General de Planificación, que además de sus funciones planificadoras también tiene la de oficina central de estadísticas, y Secretaría Técnica de Administración con las funciones de planificación administrativa, presupuesto y administración de personal. Esta última funcionó hasta 1965, logrando por primera vez la coordinación real presupuesto-plan, y la consideración efectiva de las necesidades administrativas en la ejecución de programas y proyectos.

A pesar de su indiscutible valor teórico, la Secretaría Técnica enfrentó problemas de resistencia política a las reformas y de susceptibilidades profesionales; se cometieron errores de estrategia en su conducción y en la introducción de soluciones nuevas, debido en gran parte a la marcada juventud e inexperiencia política de su cuerpo técnico. Fue sin embargo un experimento de ricas enseñanzas y promovió por primera vez en ese país la discusión y búsqueda de soluciones a los problemas administrativos del desarrollo.

En resumen, se puede afirmar que los países del área están dando creciente atención al problema de la institucionalización e integración de sus funciones de plana mayor relacionadas con el desarrollo nacional. Cada uno busca la aplicación de soluciones propias y aprovecha las coyunturas favorables para poner en marcha organismos especializados de carácter permanente para promoverlas.

7. Aspectos de la planificación administrativa en América Latina

En la región se han hecho experiencias de planificación administrativa muy interesantes. Desgraciadamente son poco conocidas fuera de los países donde se han intentado, por esa característica peculiar de los países en desarrollo a trabajar en departamentos estancos, sin notable intercambio de comunicación entre ellos.

Muchas de esas experiencias nacionales serían de indudable utilidad para otros países que afrontan problemas administrativos esencialmente semejantes y que podrían beneficiarse aplicando soluciones probadas en medios similares, naturalmente con las modificaciones necesarias para adaptarlas a su medio ambiente nacional. Con un mayor intercambio se podría evitar también la repetición de errores costosos que muchas veces retardan el progreso administrativo cuando se aplican soluciones o políticas que ya han tenido resultados negativos.

Se considera esencial la investigación, el análisis y el intercambio de información de trabajos como los siguientes:

a) Planificación administrativa global

Hay varios casos de planificación económica y planificación administrativa integradas dentro de un mismo plan global de desarrollo en América Latina:

i) El Plan General de Desarrollo Económico y Social de Ecuador para el período 1964-1973 contiene en su Tomo I, Capítulo IV, páginas 240 a 390, bajo el título "La Organización para el Plan de Desarrollo y la Reforma Administrativa", un diagnóstico general de los problemas administrativos que dificultan el proceso de desarrollo nacional y un programa de modernización para todos los niveles de gobierno, desde la Presidencia de la República a los municipios.

Tanto el diagnóstico como el programa son bastante detallados para el Gobierno Central, y más bien generales para el resto del sector público. Su ejecución dio origen a importantes acciones de reforma administrativa, especialmente en los dos años iniciales de vigencia de ese plan general de desarrollo.

/ii) El

ii) El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Honduras para 1965-1969 en su Tomo I, Capítulo VI, páginas 254 a 362, bajo el título "Medidas de Organización y Reformas Administrativas del Sector Público", contiene un programa orientado a definir los sistemas de planificación, de presupuesto y estadística; a la reorganización parcial de la estructura ministerial; dando además ideas generales sobre la necesidad de coordinar la acción del gobierno central con el sector público autónomo.

Sin partir de un diagnóstico que contenga el análisis detallado de la situación administrativa al momento de elaborar el plan, el programa es muy específico en la parte que analiza y programa los sistemas nacionales de planificación y presupuesto, para los cuales inclusive se anexan proyectos de instrumentos jurídicos.

Se hacen algunas consideraciones sectoriales, especialmente sobre la creación de un Ministerio de Industrias y la redistribución de algunas funciones entre los demás entes ministeriales. No se entra a programar los niveles regional o provincial y local, ni los demás sistemas de planificación administrativa, de administración de personal, estadísticas, contabilidad y control.

iii) El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Uruguay para el período 1965-1974, en su Tomo IV, dedicado al Plan del Sector Público, páginas Add. 1 a Add. 214, contiene un programa de reforma administrativa que es el resultado de un diagnóstico amplio y detenido de la situación al momento de realizado el análisis. Tiene un programa de acción no menos amplio y escrupuloso, destinado a introducir cambios significativos en la legislación, la organización y los sistemas de operación en todos los niveles gubernamentales.

Este es uno de los esfuerzos de planificación administrativa más completos, en cuanto a diagnóstico y elaboración de programa, que se han realizado en América Latina.

iv) El Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social de Bolivia para el período 1965-1966, tiene su Capítulo VII dedicado a la Reforma de la Estructura de la Administración Pública. Sin partir de un diagnóstico detallado, tiene un programa de reforma administrativa de la Presidencia de la República, de los ministerios y servicios públicos, de los sistemas de planificación y presupuesto, de la administración financiera y tributaria y del sistema nacional de estadísticas.

v) El organismo central de planificación económica de Guatemala produjo en 1965 un diagnóstico sobre la economía nacional y sus perspectivas de desarrollo futuro. Se incluye un primer intento de diagnóstico sobre los aspectos administrativos que tienen incidencia en el desarrollo nacional.^{13/} En él se lamenta la falta de análisis y planeamiento administrativo en el país cuando se afirma que "a pesar de todas las buenas intenciones gubernamentales para obtener los cambios y las reformas necesarias dentro de la administración pública, no ha sido posible llegar a formular un proceso de reestructuración básica, por no haberse hecho previamente un análisis a fondo sobre los orígenes de las diferentes prácticas administrativas que se han venido usando hasta el presente, desde el instante en que se obtuvo la independencia".^{14/}

vi) En el Plan de la Nación para el Desarrollo Económico y Social 1965-69 de El Salvador hay un breve análisis de los problemas de la administración pública.^{15/}

Este intento de análisis global además de enumerar algunos cambios relacionados con el sistema de planificación, contiene consideraciones sobre la administración fiscal y de presupuesto, el sistema de pensiones, el servicio civil, la reorganización ministerial y de entidades autónomas, incluyendo las municipalidades. Sugiere el establecimiento de mecanismos coordinadores para actividades interministeriales relacionadas con organización, métodos y reformas legales.

Este trabajo es más bien una primera aproximación a un diagnóstico sobre los problemas administrativos de El Salvador, que deberá ser ampliado y profundizado en el futuro. Con todo es significativo el hecho de que estas ideas fueran incluidas en el plan de desarrollo nacional.

o
o •

^{13/} Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, La Situación del Desarrollo Económico y Social de Guatemala, Capítulos IV y V, pp. 164-228, Guatemala 1965.

^{14/} Idem, p. 218.

^{15/} CONAPLAN, Plan de la Nación 1965-1969, Capítulo XIII, pp. 559-592.

Las experiencias de integración de la planificación económica y la planificación administrativa a nivel global en América Latina descritas anteriormente son un signo de la inquietud de los planificadores latinoamericanos por encontrar caminos que permitan la vivencia real del proceso de planificación. Es sin duda una buena señal de dinamismo en la acción planificadora.

Aunque la mayor parte de estos intentos de planeamiento administrativo global en la región se deben considerar solamente como primeras experiencias, es de esperar que en el futuro servirán de base para una acción más sistemática, científica y coherente de análisis, elaboración, ejecución y control de programas de modernización administrativa, a realizarse simultáneamente y en forma integrada con cada una de las fases de la planificación global del desarrollo económico y social. En esa forma los planes generales de desarrollo llevarán en sí mismos suficientes consideraciones sobre su factibilidad administrativa, aumentando con ello sus probabilidades de ejecución.

Los planificadores administrativos en la región tienen ante sí un desafío de grandes proporciones. La afirmación de la planificación administrativa junto a la planificación nacional requiere de ellos un singular espíritu de iniciativa y una gran disciplina de investigación y preparación científica.

En otros casos la planificación administrativa no estuvo totalmente integrada con aquella económica y social, sea porque esta última no estuvo aún preparada para atraer a la primera, o porque fueron realizadas en diferentes instituciones, con deficiencias de coordinación inter-institucional. Sin embargo, estos esfuerzos se realizaron bajo una misma política de desarrollo planificado, con algunos contactos informales entre planificadores administrativos y planificadores económicos.

i) En Colombia la planificación administrativa y la planificación económica se desarrollaron paralelamente, pero no se integraron. En cierto momento la reforma administrativa progresó en forma más acelerada que la planificación económica. Es innegable que ese es uno de los países de América Latina donde mayor preocupación se ha tenido y donde mayor experiencia se ha acumulado en aspectos de modernización administrativa para el

Allí se han hecho trabajos de análisis administrativo del sector público desde hace varios años. Ya en 1950 el experto Lauchlin Currie hizo un informe sobre la "Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia" que fue el primer gran impulso renovador que sirvió de base al movimiento reformista.

En 1958 se aprobó la Ley 19 que contiene un programa ambicioso de reforma administrativa y que tiene como finalidad:

"1) Asegurar la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por Ley.

2) Asegurar la estabilidad y preparación técnica de funcionarios y empleados.

3) Promover el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales.

4) Simplificar y hacer más económicos los trámites y procedimientos.

5) Evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas.

6) Propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.^{16/}

Entre los pasos más significativos en la modernización administrativa de Colombia se puede subrayar la organización puesta en marcha de instituciones y sistemas que se consideran básicos para el proceso de desarrollo: el Consejo Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, la Escuela Superior de Administración Pública y otros. Misiones de asistencia técnica de Naciones Unidas tuvieron un papel de importancia en esta acción reformadora.

ii) En Perú, la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP), entidad de plana mayor de la Presidencia de la República, con funciones de planeamiento administrativo y adiestramiento de personal público, realizó en 1965 un "Diagnóstico de la Administración Pública Peruana y Propuestas de Reforma".

^{16/} Reforma Administrativa en Colombia, Banco de la República, Bogotá, Colombia, 1961, p. 5.

Este es un amplio programa de modernización administrativa basado en un diagnóstico detallado de las realidades administrativas del gobierno central, regional y local. El análisis y la programación llegan con determinimiento a cada uno de los sectores.

Este trabajo es un aporte de valor indudable para el desarrollo administrativo de ese país, aunque aún es temprano para evaluar resultados en su aplicación.

iii) En la República Dominicana, la Oficina Nacional de Administración y Personal del Secretariado Técnico de la Presidencia de la República elaboró en 1965 el estudio "La Administración del Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana". El estudio tiene un diagnóstico general de la problemática administrativa de ese país, y un programa de modernización administrativa destinado a crear un sistema de planificación económica del cual sólo existía un débil núcleo central, proyectándolo a los sectores, e integrándolo con las otras funciones de plana mayor. Se analizan los sectores, los aspectos regionales y los gobiernos locales, sugiriendo medidas para mejorarlos e integrarlos al esfuerzo de desarrollo nacional.

Este programa está en ejecución, y contribuyó a crear un movimiento de reforma administrativa muy activo durante 1966.

iv) En Trinidad y Tobago no se hace planeamiento administrativo integral que acompañe a la planificación económica global o sectorial.

Sin embargo, en el Plan Quinquenal de Desarrollo 1964-1968 ^{17/} se manifiesta marcada preocupación por los aspectos administrativos de la planificación, especialmente aquéllos referentes a deficiencias de mano de obra para ejecutar el plan y a la creación de nuevas entidades ejecutivas para realizar algunos de los programas sectoriales más importantes.

En el diagnóstico se dedica amplio espacio al análisis de las instituciones encartadas de la planificación y de los procedimientos que se siguen para elaborar, discutir, aprobar, ejecutar y controlar el plan; en la programación sectorial se hace énfasis en la coordinación de la acción ministerial con aquélla del organismo central de planificación, y entre los distintos ministerios entre sí.

^{17/} Comisión Nacional de Planificación, Segundo Plan Quinquenal, Imprenta Gubernamental, Trinidad y Tobago, 1965.

Se definen los principales requisitos para mejorar la planificación y la maquinaria administrativa gubernamental, así:

1) La amplia participación de los Ministerios en el proceso de planificación. En cada entidad ejecutiva deben haber funcionarios y comités planificadores, cuyas funciones deberían ser las de formular y supervisar la ejecución de los planes en cada uno de los sectores;

2) La especificación y distribución clara de funciones entre las diferentes entidades que participan en el proceso;

3) El establecimiento de mejores procedimientos para la producción y ejecución de proyectos por medio del establecimiento de Secciones de Estadísticas y Costos; por medio de la preparación de Informes de Progreso de todos los proyectos importantes, a someterse a la Comisión Nacional de Planificación; y a través de mejor supervisión sobre el terreno en la ejecución de proyectos;

4) El establecimiento de un programa intensivo de adiestramiento en el servicio para funcionarios técnicos y administrativos, especialmente con respecto a control financiero y planificación del desarrollo;

5) La implantación de un buen sistema de informes sobre el progreso del Plan y reorientación de los informes anuales de los Ministerios, dando mayor énfasis a la información del avance hecho para lograr las metas específicas del Plan;

6) La solución de los déficits de personal preparado, especialmente ingenieros, y la diseminación de conocimientos administrativos en personal no-técnico.

Se define el papel que deben desempeñar los organismos de coordinación entre los sectores público y privado, como el Consejo Nacional de Asesoría y se hace énfasis en los sistemas de consulta pública a emplearse para lograr la aceptación y participación del ciudadano común en el proceso de planificación.

b) Planificación administrativa sectorial

La mayoría de los planes generales de desarrollo económico elaborados en América Latina contienen diagnósticos económicos y programas sectoriales más o menos detallados. Una buena parte de ellos, tanto en sus diagnósticos como en sus programas sectoriales hacen referencia a la organización institucional que ha de ejecutarlos. En la mayoría de los casos, sin embargo, esas referencias de organización administrativa no son el producto de un esfuerzo sistemático de investigación de la realidad administrativa sectorial y de planeamiento administrativo también sistemático. Tampoco encuadran estas consideraciones sectoriales dentro de un marco de referencia central, que los oriente a alcanzar metas comunes.

Generalmente se trata más bien de la formulación de deseos de los planificadores económicos, en relación con cambios de estructura, redistribución de funciones existentes o asignación de otras nuevas. Estos cambios se sugieren para tratar de garantizar la ejecución de los proyectos propuestos en esos programas. Naturalmente, igual que en el caso de la planificación global, simples cambios de estructura o de funciones sectoriales no dan necesariamente el resultado que se busca. Se necesita una acción mucho más consistente, sistemática y profunda de planificación administrativa para conseguir el cambio social que significa la modernización administrativa sectorial.

Mientras no se apliquen métodos de análisis científico a la administración sectorial, se podrán crear o suprimir entidades, o pasar funciones de un ministerio a otro, se podrán enunciar deseos como aquel tan conocido de la necesidad de mayor coordinación de entidades autónomas, sin conseguir que la administración sectorial cumpla eficientemente su papel de programadora, elaboradora de proyectos y ejecutora de ellos.

Hay sin embargo algunos casos en los cuales se ha tratado de aplicar principios de planeamiento administrativo sectorial:

i) En 1964 y 1965 la Secretaría Técnica de Administración de la Presidencia de la República del Ecuador realizó el macroanálisis administrativo de los sectores agropecuario y de salud, como paso sucesivo al macroanálisis y programa global que forma parte del primer plan general de desarrollo.

En este trabajo se analizaron los ministerios como núcleos sectoriales y se introdujeron reformas tendientes a darles una organización más dinámica, y al establecimiento de relaciones funcionales entre ellos y los restantes organismos que ejecutan los programas agropecuarios y de salud. Se diseñaron sistemas reales de coordinación entre esos ministerios y las entidades descentralizadas y autónomas en los dos sectores.

ii) En 1965 la Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública (ONRAP), de la Presidencia de la República del Perú, en el Volumen II de su "Diagnóstico Preliminar de la Administración Pública Peruana y Propuestas de Reforma", a que se ha hecho referencia anteriormente, hace un primer análisis de doce sectores administrativos del gobierno peruano.

iii) Un caso interesante de integración de la programación económica y la programación administrativa se observa en los programas sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974 de Uruguay. La programación administrativa es especialmente detallada en los sectores agropecuario, industrial, de energía y de transportes; algo más general en los sectores sociales de educación y salud.

El planeamiento administrativo en el sector agropecuario es notable, yendo desde un diagnóstico general para el sector,^{18/} hasta sugerencias de medidas para la modernización institucional en aspectos tan importantes como en la reforma agraria, en la política tributaria sectorial, en la política de precios y subsidios del sector, en el programa de investigación agropecuaria, en el de extensión agropecuaria, en el programa de semillas certificadas, y otros.^{19/}

iv) En la República Dominicana después de terminado el macroanálisis administrativo global, se han venido haciendo en 1966 y 1967 labores de planificación administrativa sectorial, comenzando por los sectores agropecuario e industrial.

^{18/} CIDE, Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay Imprenta Nacional, Montevideo, 1967, pp. 717-741.

^{19/} CIDE, Plan de Desarrollo Agropecuario, Tomos I y II, Imprenta Nacional, Montevideo, 1966.

El objetivo de estos trabajos es el de "proporcionar un diagnóstico sobre la situación administrativa de un sector determinado del Gobierno en base a estudios que permitan obtener una visión de conjunto de funciones relacionadas que tienen que ver con un mismo campo de actividad, con el fin de señalar problemas, recomendar soluciones y proveer medios adecuados para implantar las mismas y así poder llevar a efecto los programas de desarrollo económico y social del país".^{20/}

v) En Trinidad y Tobago el Plan Quinquenal define las principales políticas y acciones en cada uno de los sectores sociales y económicos. También allí se demuestra preocupación por los aspectos administrativos de la programación sectorial.

En el programa sectorial de educación superior se proyecta la apertura de la Facultad de Ciencias y Artes de la Universidad de Indias Occidentales en San Agustín, que tiene entre sus funciones la preparación de administradores gubernamentales.

Se especifica también que el Servicio Civil necesita dos tipos de adiestramiento: académico o especializado y en el servicio, porque "la trascendencia del Servicio Civil ha aumentado enormemente como resultado de sus nuevas responsabilidades impuestas por la independencia nacional y por el creciente papel del Gobierno en una economía cada vez más compleja".^{21/}

Se subraya la necesidad de la investigación económica y social para la sólida formulación de los planes de desarrollo, y entre las áreas de mayor trascendencia se anota la de "la administración pública en una sociedad en desarrollo". Igualmente, se especifica la importancia de las investigaciones sobre recursos humanos para determinar las disponibilidades y necesidades de personal adiestrado en los sectores público y privado. Este estudio es de gran utilidad para orientar la educación para la planificación.

^{20/} Secretariado Técnico de la Presidencia, Oficina Nacional de Administración y Personal, Guía de Análisis Administrativo Sectorial, Santo Domingo, 1966, p. 9.

^{21/} Comisión Nacional de Planificación, op.cit., p. 137.

El Plan subraya el papel fundamental del petróleo, como principal producto de exportación del país. Se propone la creación de un Ministerio de Petróleo y Minas, detallando sus funciones y responsabilidades.

En el sector de transportes se propone la creación de una Autoridad de Transportes para la regulación del intercambio de pasajeros y productos en la red vial nacional.

c) Planificación administrativa institucional en los sectores

En todos los países latinoamericanos el natural proceso de desarrollo institucional por agregación ha causado la introducción de continuos cambios en la organización sectorial. La creciente intervención del gobierno en actividades de desarrollo socioeconómico ha dado como resultado el aumento del número de ministerios y la creciente especialización de muchos de ellos.

Los nuevos ministerios han nacido generalmente de la segmentación de uno o varios ya existentes que desempeñaban simultáneamente funciones en varios sectores económicos y sociales.

Las modificaciones institucionales también se han originado en políticas de descentralización o centralización aplicadas por distintos gobiernos. Frecuentemente se han separado de los ministerios algunas de sus funciones para entregarlas a entidades autónomas públicas creadas con ese objeto, cuando se consideró que éstas podían desempeñarlas con más eficiencia por su mayor flexibilidad política y financiera. Han habido también casos en los cuales se han suprimido entes autónomos pasando sus funciones a los Ministerios existentes o creando uno nuevo para desempeñarlas.

La mayoría de estos cambios institucionales fueron hechos sin planeamiento administrativo y no fueron fruto del análisis general o sectorial del gobierno. Fueron acciones aisladas, que en ciertas oportunidades lejos de hacer más eficiente la administración estatal la hicieron más lenta y aún causaron trastornos serios que después tuvieron que ser solucionados por medio de nuevas y sucesivas modificaciones.

En algunos países, sin embargo, comienzan ya a emplearse sistemas más modernos de programación administrativa para introducir cambios significativos en algunas instituciones sectoriales importantes, en la mayoría de los casos sin analizar el sector como un todo homogéneo. En varios casos estos cambios tuvieron como objetivo facilitar la ejecución de los programas

y proyectos sectoriales contemplados en los planes de desarrollo. En otras ocasiones se inspiraron simplemente en ideas de reforma administrativa y fueron impulsados por ejecutivos y funcionarios técnicos que reconocieron la necesidad de una acción más consistente después de haber probado sin éxito modificaciones de forma pero no de fondo.

Pueden citarse los siguientes ejemplos de programación administrativa en algunas instituciones sectoriales:

i) En 1959 la Comisión de Reforma Administrativa de Colombia llevó a cabo un proyecto piloto de investigación, análisis y programación administrativa en el Ministerio de Salud Pública, buscando definir algunos principios esenciales que podrían luego utilizarse como guía en la reorganización de los demás ministerios.

El estudio partió analizando las bases legales, la organización, funciones, financiamiento, programación, control, la administración de personal, los servicios administrativos, los trámites y procedimientos, así como la coordinación interna y externa, y las relaciones del Ministerio con los Gobiernos Departamentales y Municipales.^{22/}

Este trabajo no solamente sirvió para reorganizar el ministerio antes nombrado. Sus conclusiones y recomendaciones sirvieron además de base para el Decreto 0550 de 1960 en el cual se dan las normas generales para la reorganización de todos los ministerios y departamentos administrativos del gobierno.

ii) En 1963 y 1964 en Ecuador la Oficina Nacional de Organización de la Secretaría Técnica de Administración de la Presidencia de la República realizó el análisis y la programación administrativa de los Ministerios de Fomento, de Finanzas, de Comercio y Banca, de Educación, de Previsión Social, de Obras Públicas y Comunicaciones.

Estos trabajos se realizaron mediante una investigación detallada en cada caso, llegando a dar sugerencias que incluyen Proyectos de Decretos y Acuerdos Ministeriales que reglamentan la organización y funcionamiento de todas las dependencias que forman los organismos que se reestructuraron.

^{22/} Comisión de Reforma Administrativa, Oficina de Organización y Métodos, Estudio No. 3, Ministerio de Salud Pública, Ministerio Piloto, Bogotá, 1959.

mediante dichos estudios. La reestructuración ministerial buscó una mejor organización funcional de los Ministerios de Estado, dotándolos de organismos de programación para el sistema de planificación y capacitándolos así para realizar la programación sectorial.

iii) En Paraguay en Noviembre de 1963 se presentó un análisis de los aspectos administrativos del Ministerio de Educación y Culto. Entre los mayores obstáculos encontrados está la falta de personal directivo y administrativo debidamente adiestrado para integrar la organización. Se afirma que "las ciencias de gerencia y dirección fueron virtualmente desconocidas en las instituciones de educación superior de América Latina hasta aproximadamente la quinta década del Siglo XX. Hasta entonces era usual que el gobierno así como la empresa privada emplearan para sus puestos de dirección y gerencia personal educado en leyes o economía. Ello era suficiente para las necesidades del pasado. Sin embargo desde hace pocos años tanto el gobierno como la empresa privada han reconocido que su desarrollo administrativo no ha sido capaz de afrontar las necesidades técnicas y económicas del momento actual".^{23/}

iv) En 1965 en Costa Rica se hizo una investigación y análisis de la organización y funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Este trabajo es la fase inicial del análisis general del sector agropecuario teniendo como objetivo conseguir mayor eficiencia en el desarrollo y aplicación de la política agropecuaria nacional.^{24/}

En ese mismo año se hizo un estudio semejante al anterior en el Ministerio y otras entidades del sector de salud pública.

En 1966 se analizó y programó la administración del Ministerio de Industria y Comercio.

Durante esos años se han realizado además varios estudios de otras instituciones para remover obstáculos administrativos a la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

^{23/} USAID/Paraguay, Encuesta Administrativa en el Ministerio de Educación y Culto, Asunción, 1963, p. 1.

^{24/} Oficina de Planificación, Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa, Informe Final sobre el Estudio de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería, San José, 1965.

v) Venezuela en 1966 procedió a modificar ampliamente la administración del sector agropecuario, comenzando por el análisis y programación del Ministerio de Agricultura y Cría, cuya estructura administrativa era un factor limitante al acelerado desarrollo del sector y al aprovechamiento de los recursos humanos asignados a él.^{25/}

Una de las decisiones más importantes fue la descentralización administrativa del Ministerio hacia nuevas zonas regionales, creando una autoridad central para cada región. El organismo ministerial en Caracas quedó exclusivamente a cargo de las funciones de programación, supervisión, control y evaluación, mientras las Oficinas Regionales y Estatales tienen la responsabilidad de la ejecución de todos los programas del Ministerio en el interior del país.

vi) Dentro de la amplia planificación administrativa que actualmente realiza el Gobierno de Uruguay, se analizó y programó en 1967 la modernización del Ministerio de Ganadería y Agricultura. De acuerdo al diagnóstico del estudio ese organismo tenía defectos de estructura y organización que obstaculizaban su papel de núcleo central de programación y ejecución de la acción de expansión de la producción agropecuaria. Carecía de mecanismos administrativos que desempeñaran funciones de programación y coordinación de una política agropecuaria, de investigación y extensión, y de prestación de servicios directos a los agricultores.^{26/}

Un hecho importante de esta reforma es su estrategia de implantación, a través de la Ley de Presupuesto de la República para 1967. Ello demuestra la gran utilidad de la integración de la planificación administrativa con la planificación económica y con la programación presupuestaria, usando esta última como conducto para introducir las reformas.

^{25/} Ministerio de Agricultura y Cría, Memoria y Cuenta 1966, Editorial Arte, Caracas, 1967.

^{26/} Ministerio de Agricultura (Oficina de Programación y Política Agropecuaria) y CIDE (Sector Agropecuario), Reestructuración y Reorganización Administrativa del Ministerio de Ganadería y Agricultura, Montevideo, 1967.

vii) En Guatemala hay actualmente algunas acciones interesantes de integración de la planificación administrativa con la planificación económica en el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, cuya Unidad Sectorial de Programación trabaja en la modernización administrativa del Ministerio, apoyada por el Instituto Nacional de Administración del Desarrollo (INAD).

o
o o

Estos ejemplos de planeamiento administrativo institucional dentro de sectores económicos y sociales estratégicos para el desarrollo nacional hacen esperar que esta tendencia sea ampliada con el pasar del tiempo a todos los mecanismos administrativos que los integran y se extienda a todos los sectores que participan en el proceso de planificación económica.

El trabajo debería ser realizado simultáneamente con el de planificación económica, en un esfuerzo múltiple que permitiría a la programación sectorial contar con una base sólida de factibilidad administrativa indispensable en todas las fases del proceso planificador.

d) Planificación administrativa a nivel de proyectos

El proyecto es el escalón más concreto del proceso de planificación, inmediatamente anterior a la ejecución. Es la misma toma de decisiones entre diferentes alternativas de asignación, administración y utilización de recursos.

Se afirma también que un proyecto es "el conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que se derivan de asignar ciertos recursos de un país para la producción de determinados bienes o servicios",^{27/} o también que es "el insumo de un grupo de factores de producción que tiene por consecuencia la obtención de un grupo de productos".^{28/}

La importancia capital de los factores administrativos para la elaboración y aún más, para la ejecución de proyectos es obvia.

^{27/} Naciones Unidas, Manual de Proyectos de Desarrollo Económico
Publicación No. 58.II.G.5, New York.

^{28/} Jan Timbergen, citado en Danielli, Shimon, Organización para la Planificación Sectorial, Unidad de Administración Pública CEPAL, Santiago, 1966, p.2.

A nivel de proyectos los elementos administrativos tienen que estar claramente especificados y estrictamente cuantificados. No se trata ya de políticas y orientaciones, de estrategias más o menos abstractas, de generalizaciones algo más concretas con validez sectorial. Se trata de medición, cuantificación y correcta aplicación de insumos por medio de una organización para lograr un resultado preconcebido en bienes o servicios. Y allí la eficiencia administrativa desempeña un papel decisivo.

Los factores administrativos afectan todas las etapas de un proyecto: su propia generación, su estudio, su organización y su ejecución.

La generación de buenos proyectos de desarrollo es uno de los puntos más débiles de la planificación latinoamericana. Una de las causas para ello es el bajo nivel de eficiencia y productividad de la administración pública y privada encargada de generarlos.

La administración tradicional no está preparada para desarrollar nuevas funciones y aún carece de habilidad y de mecanismos eficientes para formular políticas coherentes, para investigar, para programar, para desarrollar actividades de promoción y para producir bienes o prestar servicios que no sean aquéllos tradicionales.

Ello dificulta la generación de buenos proyectos porque ésta es, esencialmente "el resultado de una combinación de factores tales como la programación general, que fija la atención en las necesidades básicas; la investigación, tan a menudo vinculada al descubrimiento de las posibilidades latentes; las actividades de producción en sí y la prestación de servicios que dan la oportunidad de descubrir y comprender problemas y dificultades que es posible eliminar aplicando soluciones adecuadas; la promoción, por medio del ensayo sistemático de ideas en un medio ambiente de acción; la formulación de políticas mediante la aplicación de principios generales a necesidades concretas. Cada uno de estos factores se torna institucional y representa ciertos aspectos del trabajo operativo y del personal. Un nivel relativamente eficiente de rendimiento en las instituciones respectivas y un equilibrio justo entre ellas parecerían ser requisitos indispensables para lograr una cantidad adecuada de proyectos."^{29/}

^{29/} Shimon Danieli, op.cit., pp. 12-13.

En las etapas de estudio, organización y ejecución de proyectos la influencia de factores administrativos es aún más evidente y reconocida. Naciones Unidas afirma que "aparte de todas las previsiones y recomendaciones que razonablemente se puedan incluir en el proyecto con respecto a la etapa de organización y ejecución, debe reconocerse la existencia de una condición básica para el éxito: poner a su servicio una excelente capacidad administrativa. El buen estudio del proyecto contribuirá a la prosperidad de la empresa si ofrece planes y programas de trabajo bien meditados y coordinados a un administrador idóneo que lo ponga en ejecución. La selección del personal superior adecuado para organizar y poner en marcha la empresa debe merecer, pues, tanta atención como el estudio mismo del proyecto".^{30/}

Hay algunos ejemplos de análisis administrativo integrado a la preparación de proyectos:

i) En el Plan de Desarrollo Agropecuario de Uruguay, dentro del Subprograma de Investigación y Conservación de los Recursos Naturales del Sector Agropecuario, hay los proyectos de Investigación de Recursos Naturales y de Conservación de Suelos.^{31/} En ellos se analizan con detenimiento, además de los datos económicos y financieros, la organización administrativa, el personal técnico y operativo y los calendarios de tareas para ejecución.

ii) Dentro del proceso de planificación del desarrollo de Paraguay, se elaboró en 1966 el Proyecto de Consolidación Regional Eje Este, que tiene por objeto consolidar y acelerar el proceso de desarrollo económico y social en una región donde se han realizado importantes asentamientos de colonos en los últimos años.

El estudio contiene un diagnóstico administrativo del Instituto de Bienestar Rural (IBR), organismo responsable del proyecto, en el cual se analizan su evolución, su organización, su personal, sus recursos, las principales actividades que ha realizado y su problemática administrativa actual.

^{30/} Naciones Unidas, Manual citado, p. 189

^{31/} Oficina de Programación y Política Agropecuaria del M.G.A. y CIDE, Sector Agropecuario, op.cit., pp. 52-63.

Se programa a continuación la organización para ejecutar el proyecto y se definen las funciones que cada reparto del IBR deberá realizar, así como la forma en que los principales procedimientos administrativos relacionados con el proyecto deberán ser ejecutados.

Se especifica claramente el personal técnico y administrativo nacional, y el personal de asistencia técnica externa necesario para el proyecto. Se definen con precisión los recursos financieros locales e internacionales necesarios, sus fuentes de origen y su destino. Se hace énfasis en el papel que otros organismos del Gobierno Central y del sector descentralizado deben desempeñar, coordinados con el IBR, para ejecutar el proyecto.^{32/}

Este es sin duda uno de los mejores ejemplos de planificación administrativa integrada en la elaboración y ejecución de proyectos en América Latina.

Experiencias tan valiosas como las anteriores hacen esperar que en el futuro los aspectos administrativos en la elaboración y ejecución de proyectos serán tomados en cuenta con la debida amplitud y profundidad para garantizar factibilidad administrativa a esta etapa del proceso de planificación del desarrollo.

^{32/} BID/ILPES/FAO, Proyecto de Consolidación Regional Eje Este, Documento Provisional en Discusión, Santiago, 1966, Capítulos XIII-XV y Anexos.