

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.11
22 enero 1968

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

SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO

Trabajo presentado por el
Sr. Wilburg Jiménez Castro,
Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)

SISTEMAS PRIORITARIOS PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO *

I. El concepto de "sistema" para los procesos prioritarios de la administración del desarrollo

Por "sistema" se comprende el conjunto de órganos, principios y normas sobre una materia, enlazados o coordinados entre sí, tan estrechamente, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común.

El sistema es así un todo organizado y articulado, no acumulado, cuyo crecimiento va de adentro hacia afuera haciendo a cada una de sus partes más fuerte y adecuada a sus finalidades individuales y colectivas, sin alterar la proporción que cada una de ellas tiene dentro del conjunto.

En los sistemas no existen unidades aisladas: hay un "órgano central", cuyas actividades son importantes para normar su funcionamiento pero han de existir otras partes componentes que son las que se denominan "sectores".

Esta concepción se encuentra en los sistemas circulatorio, nervioso, respiratorio, digestivo, reproductivo, óseo, muscular, etc., del cuerpo humano y además en el sistema planetario del universo, todos los cuales tienen esas características antes indicadas. Se puede aplicar también a todos los sistemas administrati-

* Lic. Wilburg Jiménez Castro, experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y actualmente Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y Jefe de ese Proyecto. Este documento ha sido preparado para el Seminario sobre Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo que se realizará en Santiago de Chile, del 19 al 28 de febrero de 1968. Los criterios del autor pueden no ser compartidos por las Naciones Unidas y por tanto deben ser considerados como ideas del Lic. Jiménez y no de ese organismo internacional.

vos públicos, tales como el educativo, el de salud, el económico, el de seguridad social, etc. y a aquéllos que se analizan en este documento como "sistemas prioritarios para la administración del desarrollo".

Para lograr el desarrollo integral esos sistemas prioritarios tienen gran trascendencia, pues crean una serie de estímulos; formulan normas generales de aplicación descentralizada y coordinada; racionalizan las estructuras y los procedimientos administrativos; interrelacionan las labores de varios de ellos y también la política con la administración; permiten el mejor uso posible de los escasos recursos humanos calificados, financieros y materiales, logrando así mayor eficiencia; motivan en mejor forma la participación y actividades del personal, etc.

Infortunadamente esa concepción de "sistemas" no ha sido comprendida y utilizada en muchos países y en contraposición se han organizado oficinas centrales de planificación, de personal, de presupuesto, de modernización administrativa, de contabilidad, de estadística, de compras, suministros y almacenamiento, etc., como parte de la organización tradicional del gobierno.

Otras veces, para algunas de ellas se han creado unidades sectoriales en su campo, pero que al no actuar dentro del criterio de sistemas, sino en forma aislada y más relacionada con los objetivos propios del ministerio, de la dependencia o de la institución descentralizada a la cual pertenecen, desvirtúan las ventajas inherentes a un sistema.

En otros casos, se ha recurrido a la creación de un súper organismo, usualmente como secretaría técnica o administrativa de la Presidencia de la República, para organizar todas esas funciones.

A esta última forma de organización y a las experiencias de varios países se refiere con toda propiedad el Lic. José María Jácome, Asesor en Administración Pública de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en

el documento "La planificación administrativa en el proceso de planificación del desarrollo económico y social".

Es oportuno destacar lo que él califica como un esquema avanzado de institucionalización de la planificación administrativa, a través de la constitución de un cuerpo de plana mayor para atender labores de asesoría y algunas auxiliares, con carácter "... multidisciplinario, de gran ductibilidad, que podría ser un centro dinámico de promoción del desarrollo económico". ^{1/} En ese mismo documento se dice que:

"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.

... las ventajas de un organismo semejante son teóricamente obvias... 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... 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 superministeriales. 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 en las fuerzas que se oponen a estas nuevas funciones ordenadoras. En caso de conflicto es más fácil atacar un solo organismo

^{1/} Lic. José María Jácome, la Planificación Administrativa en el Proceso de Planificación del Desarrollo Económico y Social, CEPAL . Borrador para Comentarios, octubre de 1967. Santiago de Chile, p. 16.

mo culpándolo de todos los problemas existentes o imaginarios que [a] varios organismos distintos". 2/

Adicionalmente a lo antes indicado por el Lic. Jácome es oportuno y necesario considerar los siguientes aspectos:

1- La centralización en un solo organismo de las diferentes actividades de planificación, presupuesto, personal, obliga a contar con un personal muy numeroso y heterogéneo y además con muchos recursos económicos. Esa organización centralizada dificulta también la satisfacción de los objetivos propios de cada una de las unidades; al estar supeditadas esas actividades y no estar interrelacionadas, pierden la necesaria y relativa independencia funcional que han de tener, no importa cómo ellas estén coordinadas jerárquicamente.

Lo anterior se agrava cuando se adicionan las labores de modernización administrativa, que desde un punto de vista operativo son de diferente naturaleza que las de planificación administrativa y que necesariamente han de estar relacionadas con todas aquellas actividades, como han de estarlo también las otras funciones prioritarias de información contable y estadística y de compras, suministros y almacenamiento.

2- Es necesario que cada una de aquellas actividades se organice en "sistemas", según su propia naturaleza.

Dentro de cada uno de esos sistemas hay un órgano central, que tiene la responsabilidad de coordinar todas las partes componentes de su propio sistema. Esto lo hace a través de normas técnicas y de relaciones que posteriormente serán analizadas.

Integran además cada uno de los sistemas, unidades sectoriales localizadas en los diferentes ministerios, dependencias, instituciones autónomas, organismos regionales y gobiernos locales que lo ameriten.

2/ Lic. José María Jácome, op. cit., pp. 17 y 18.

Las unidades sectoriales ubicadas en el gobierno central operan dentro de la estructura formal del mismo y sus relaciones con la unidad central se hacen a través de los canales jerárquicos regulares, es decir, del superior del organismo el cual, a su vez, a través de las mismas relaciones hacia arriba, recibe de sus superiores las normas técnicas para la actuación de las unidades sectoriales respectivas. Se evitan así las dualidades de mando que se presentan frecuentemente en la organización funcional, subjetiva o de mando especializado, al establecer un solo canal jerárquico de relaciones formales.

3 - Cada uno de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo, con relación a los otros, ha de actuar con relativa independencia, pero también en forma interrelacionada.

La planificación económica y social, por sí misma no es y no ha de actuar como un proceso que restrinja o involucre en él a las otras actividades, tales como las de presupuesto, de personal, de modernización administrativa, de estadística, etc. Establece las metas globales del desarrollo con base en sus propios elementos de juicio y con los que los otros sistemas le dan, y fija así un marco de actuación lo más realista posible dentro del cual ellos se han de desenvolver, de acuerdo con sus propias concepciones e iniciativas.

Igualmente, a través del presupuesto por programas y actividades se financia la realización de los planes de corto plazo, estableciendo además las bases del funcionamiento de los planes de mediano y largo plazo y se evalúa periódicamente cómo se han satisfecho los primeros y se reajustan las metas de los otros. No es entonces el presupuesto un obstáculo para la planificación, o para la aplicación de normas de personal, etc., sino más bien un proceso que las canaliza hacia la acción, a través del financiamiento que por su medio se les otorga.

Tampoco las normas centrales de personal, de contabilidad, de estadística, de compras, suministros y almacenamiento, y de modernización administrativa pueden actuar racional y efectivamente en forma aislada.

Todas ellas han de ser concebidas y aplicadas como procesos administrativos interdependientes dentro de sistemas, pues es muy difícil alcanzar éxito, por ejemplo, con un proceso de modernización de estructuras y procedimientos administrativos, cuando éste no cuenta con el debido respaldo financiero otorgado por el presupuesto. Tampoco se logra cuando el personal que va a condicionar el cambio no está suficientemente motivado, por planes coordinados de modernización y de sistema de méritos.

4- Por la naturaleza de las funciones y objetivos que tienen cada uno de esos sistemas prioritarios, sus unidades centrales pueden agruparse en dos categorías diferentes, las cuales determinan además su mejor ubicación y relación jerárquica y de coordinación.

a) Las unidades centrales de planificación, de modernización administrativa, de presupuesto y de personal son "servicios de estado o plana mayor" (staff) y como tales han de estar a las órdenes y en relación jerárquica directa de la Presidencia de la República. Tienen funciones: a) asesoras; b) de información; c) de supervisión por encargo del Jefe del Poder Ejecutivo y d) de infiltración de ideas, por la autoridad técnica que tienen y por la capacidad de convencimiento que han de desarrollar sobre las unidades sectoriales componentes del sistema.

No tienen formalmente relaciones jerárquicas con los otros miembros del Poder Ejecutivo, ni reciben o dan órdenes, sino que actúan siempre directamente hacia arriba por medio de consejos, informes, recomendaciones, etc. Se evita así la dualidad de mando que se da algunas veces cuando esas unidades normativas centrales de asesoría asumen funciones auxiliares de línea.

Con la relación directa con el Jefe del Poder Ejecutivo -y no a través de algún ministro o funcionario de alta jerarquía o consejo- se evita la transferen-

cia a un cargo distinto al del Presidente. Por otro lado, se logra una estrecha relación entre la política y la administración técnica, juntando ambas en el nivel presidencial en un solo centro de decisiones.

Para facilitar el intercambio de ideas, el sentido de participación, el logro de un espíritu de cuerpo y criterios aunados de acción sobre planificación y modernización administrativa, es aconsejable organizar otros dos cuerpos asesores de la Presidencia, para planificación y modernización administrativa y cuyas labores de secretaría técnica están en las respectivas oficinas centrales.

Esos órganos asesores son pluripersonales y en ellos pueden participar varios ministros y funcionarios de organismos descentralizados. También pueden colaborar profesionales y elementos del sector privado y asesores internacionales. Las comisiones están presididas por el propio Presidente y las conclusiones a que se llega en las deliberaciones y estudios tienen carácter de recomendaciones para él y como tales, puede aceptarlas o no.

Algunas de las experiencias positivas que se han logrado en América Latina hacen recomendable la existencia de esos órganos centrales asesores. De acuerdo con algunos datos disponibles, doce de las dieciocho unidades centrales de planificación que existen tienen alguna clase de junta, consejo o comisión similar y catorce de esas unidades centrales de planificación están en el ámbito de la Presidencia de la República.

b) Las unidades centrales de los sistemas de estadística, de contabilidad y de compras, suministros y almacenamiento tienen funciones de "servicios auxiliares" y no actividades de carácter asesor.

La coordinación de esas tres unidades centrales auxiliares debe hacerse por un funcionario político o administrativo de alta jerarquía, que esté en relación directa inmediata con el Presidente de la República y que forme parte de su Despacho, pues así es más factible que sus normas puedan tener aplicación en el

resto de la administración estatal, central y descentralizada.

c) Las normas de operación para cada uno de esos sistemas han de estar reguladas técnica y legalmente para que su aplicación sea obligatoria. Tal es el caso de las normas que han de seguirse para las investigaciones, recopilaciones, registros y publicaciones estadísticas y contables; para las adquisiciones de materiales; para la contratación de servicios; para las licitaciones y adjudicaciones; para el almacenamiento, etc.

También las actividades de los sistemas de planificación, presupuesto, personal y modernización administrativa han de contar con una base legal, siendo recomendable la promulgación de leyes generales al respecto y de ser posible regulaciones constitucionales.

5- En cada uno de los ministerios, dependencias y organismos descentralizados funcional y geográficamente que lo ameriten deben ubicarse unidades sectoriales de planificación, presupuesto, modernización administrativa, personal, estadística, contabilidad y compras, suministros y almacenamiento. Ellas son partes integrantes del respectivo ministerio, dependencia y organismo y como tales, tienen relaciones formales sólo con el jerarca máximo de su ente, pues en éste recaen los lineamientos del Jefe del Poder Ejecutivo, a través de órdenes administrativas o de coordinación institucional.

6- La estructura administrativa de cada sistema ha de ser complementada con adecuados procedimientos para agilizar y hacer dinámico su funcionamiento.

II. Objetivos y características de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo

1. El proceso de decisiones ejecutivas

Uno de los principales propósitos de los sistemas prioritarios a que se ha hecho reiterada referencia anteriormente en este documento, es colaborar efectivamente en el proceso de decisiones ejecutivas para que ellas se tomen a través de:

- i) El conocimiento de hechos (estadística y contabilidad);
- ii) Su canalización adecuada a través de determinaciones, criterios y financiamiento (política, planes, programas y presupuesto);
- iii) Su asignación a instituciones y personas en un marco dinámico y relacionado con los objetivos, para que las estructuras y los procedimientos administrativos permitan el cumplimiento de las políticas y de los planes y programas (modernización administrativa);
- iv) La participación plena de todo el personal del sector público, como consecuencia de adecuadas normas de reclutamiento, selección, clasificación, evaluación, adiestramiento en servicio, remuneraciones, recompensas y sanciones, retiro, etc., y de buenas relaciones humanas, espíritu de cuerpo, disciplina, moral, equidad, lealtad, sentimiento de logro, iniciativa y estabilidad (administración de personal, con un enfoque humano y no sólo instrumental); y
- v) Racionalización de las inversiones o gastos que se hacen en bienes inmuebles, equipo, materiales, conservación, almacenamiento, etc. (compras, suministros y almacenamiento).

2. La naturaleza de las decisiones

Las decisiones son estratégicas o tácticas. Entre las decisiones de naturaleza estratégica y las de carácter táctico que tienen que ser tomadas en el ámbito de la administración del sector público, las primeras están reservadas a los niveles superiores de decisiones políticas dentro de las esferas de competencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Esas decisiones estratégicas deben corresponder en última instancia al Jefe del Poder Ejecutivo, en aquellas materias que, de acuerdo con el ordenamiento constitucional de cada país, están comprendidas entre sus atribuciones privativas.

Dada la complementariedad de los conceptos en referencia y su estrecha interrelación en la práctica, y considerada asimismo la naturaleza de las funciones y prerrogativas de aquellos poderes, ha de observarse que los que tienen la responsabilidad de ejercerlos, frecuentemente deben tomar decisiones también de carácter táctico. No obstante eso, no hace variar, ni les niega, la responsabilidad fundamental, que es la de tomar decisiones de carácter estratégico.

Las unidades centrales de los sistemas prioritarios tienen una participación directa y de extraordinaria importancia, en la formulación de los planteamientos,

orientaciones, marcos o metas que habrán de constituir objeto de aquellas decisiones

estratégicas, mediante la asesoría técnica que tienen que brindar a las autoridades responsables por las decisiones políticas. Se puede considerar, entonces, que la labor que realizan en tal sentido, orientada hacia el establecimiento de una estrategia, es, en sí misma, una labor de naturaleza estratégica. Sin embargo, la decisión que transforme sus planteamientos en una estrategia definida y dada, sólo puede corresponder a aquellos otros niveles antes señalados.

En su estricto ámbito funcional e institucional, cada una de esas unidades centrales define, establece y ejecuta la estrategia y los procedimientos tácticos pertinentes a su propia actuación, así como también a las actuaciones de las unidades sectoriales del sistema que están bajo el mismo proceso.

Debe hacerse énfasis en que la estrategia y las tácticas que se establezcan en las unidades centrales, en las unidades sectoriales y en todas las unidades lineales de la organización del sector público, a través de los canales formales de autoridad y coordinación, habrán de estar supeditadas y estrechamente vinculadas a la realización de la estrategia y a los procedimientos tácticos objeto de las decisiones políticas superiores, y orientadas hacia los logros y las metas que por ellas se definan. De no ser así, no se puede hablar, en rigor, de un sistema.

Las tácticas que se utilicen o establezcan, habrán de expresarse asimismo, a través de la operación del sistema en los diversos ministerios o entes administrativos públicos de diversa naturaleza, frente a las coyunturas o circunstancias que se presenten y tenderán, siempre y obligatoriamente, a que se concreten las políticas y objetivos nacionales básicos, contemplados en las decisiones estratégicas tomadas en los niveles anteriormente indicados, en un marco más amplio de actividades, de poderes y decisiones.

III. Los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo

El análisis de las características más importantes de cada uno de los siete sistemas, definidos como prioritarios para la acción administrativa pública para el desarrollo, confirma la necesidad de su organización institucional y de la interrelación que han de tener.

En forma resumida se presentan a continuación los rasgos más característicos de cada uno de ellos:

A. Los sistemas centrales asesores

1. El sistema de planificación

La planificación es un proceso racionalizador e indispensable a la acción del desarrollo. Es uno de los mejores medios con que cuenta el Estado para prever, promover y encauzar instrumentalmente el mejoramiento cultural, político, económico y social a que tiende el desarrollo integral. Es la manifestación de una voluntad de cambio implícita en ese proceso de desarrollo.

La planificación ha sido una necesidad sentida desde hace muchos años en el sector público y a ello se refería con toda propiedad un destacado político de los siglos XVI y XVII, en los siguientes términos:

"La naturaleza de los negocios del Estado requiere que quien se dedica a los asuntos públicos medite con frecuencia para prever lo que puede suceder y trace planes que permitan unir sin perjuicio el presente con el provenir". ^{3/}

Ha de tener la planificación una orientación práctica y real y no académica o teórica, para que active deliberada, racional y sostenidamente todos los procesos de acción para el desarrollo, originados en y fuera del sector público.

Las experiencias de muchos países revelan la necesidad de vincular más estrechamente la elaboración de diagnósticos y la determinación y formulación

^{3/} Luis Du Plessis, Cardenal Richelieu, citado por Pierre Massé, "Planeación y Administración, Vol. II, Instituto de Desarrollo Económico, BIRF, Washington, D. C., p. 107.

de los planes de desarrollo, con la planificación administrativa de las actividades que han de permitir su implementación y buscar medios más adecuados para que en el proceso de planificación participen en forma más activa, funcionarios y empleados públicos y también los principales componentes del sector privado, dentro de su respectivo ámbito de actividades.

Existen planes de desarrollo en la mayoría de los países latinoamericanos, cuyas características y naturaleza varía así como también el grado de implementación que tienen. En muchos casos esos planes no han sido ejecutados a cabalidad, entre otras razones porque al no ser compatibles con las políticas y al no tener los medios estructurales y procesales administrativos para hacerlos operativos, se quedan en documentos o proyectos no realizados.

Hay además, en varios países, resistencia a la planificación de parte de algunos sectores importantes de poder y no se conoce suficientemente, de manera generalizada, el significado y las ventajas de la planificación.

Se ha reconocido que "...la sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serían suficientes para asegurar el éxito del desarrollo... Los programas son necesarios para 'animar, estimular, coordinar, suplir e integrar'* la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que hay que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ellas, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas, agrupadas en esta acción común". ^{4/}

La ausencia de una adecuada institucionalización de la planificación en varios países, ha sido otro factor limitante. No es suficiente contar con una oficina

^{4/} Carta Encíclica de su Santidad el Papa Pablo VI "Sobre el Desarrollo de los Pueblos". El Vaticano, 26 de marzo de 1967, No. 33, p. 24. * Mater et Magistra. AAS 53 (1961), p. 414.

central y con algunas unidades sectoriales, sino que debe establecerse como un sistema, con las características indicadas anteriormente, para que la planificación sea un proceso activador y para evitar que sus acciones sean neutralizadas por los grupos de interés y de presión.

La planificación y la modernización administrativas son dos procesos diferentes en contenido y naturaleza. Pero ambos han de marchar juntos para los propósitos del desarrollo, en vista de que la primera es al mismo tiempo un principio y un proceso para la segunda y la modernización administrativa ofrece el medio institucional y humano mediante el cual la planificación se hace operativa.

En tal sentido la planificación y la modernización administrativas son complementarias y la práctica ha demostrado que en:

"... los últimos años la introducción de las nuevas ideas de planificación y la formulación de planes ha dado mayor actualidad al estudio de los problemas administrativos. Las primeras y más graves dificultades con que se ha tropezado en el funcionamiento de los sistemas de planificación latinoamericanos y en la ejecución de los programas de desarrollo, han sido las deficiencias de la actual administración pública en cuanto a conceptos, tradiciones, estructura y funcionamiento que en muchos casos son incompatibles con el proceso de cambio económico y social. Por este motivo la planificación del desarrollo y la reforma administrativa se consideran actualmente como complementarios e interdependientes. En los círculos planificadores se expresa con mayor claridad que nunca la necesidad de que la maquinaria administrativa sea un elemento de importancia cardinal para lograr los objetivos del desarrollo económico y social.

... Puede afirmarse que en América Latina la planificación del desarrollo fue factor decisivo para la iniciación de grandes cambios administrativos. Programas importantes de modernización administrativa se inspiraron en los últimos años en las oficinas de planificación nacional, llegándose en algunos casos aislados, a incluirlos como parte importante de los planes generales de desarrollo". ^{5/}

Como parte importante de la institucionalización del proceso planificador se deben buscar los medios que permitan establecer una vinculación estrecha

^{5/} Lic. José María Jácome, Problemas de la Administración Pública en los países de América Latina, Naciones Unidas, Doc. ST/SG/AC.6/LT. 1966, pp. 2 y 8.

entre los organismos técnicos de planificación y los que deben tomar bajo su responsabilidad la ejecución de los planes.

Las planificaciones global y sectoriales han de concretarse en proyectos operativos específicos, lo que actualmente sucede con muy poca frecuencia y ha sido uno de los factores que han limitado la ejecución de planes.

Otro problema es que el que no se utiliza suficiente y convenientemente para la ejecución de los planes, los instrumentos de política económica tales como los mecanismos monetarios, crediticios, tributarios, etc. Es conveniente que se haga un mayor esfuerzo para superar tales limitaciones.

Los planes deben difundirse tan ampliamente como sea posible para comprometer la participación de todos los sectores que directa o indirectamente están afectados por la planificación.

Cuando la planificación no tiene la necesaria y estrecha vinculación con el proceso de formulación de políticas, se ha aislado de quienes tienen el poder de decisión superior, circunscribiendo la planificación a aspectos de carácter económico y de naturaleza muy técnica y teórica, que restringen las relaciones entre los políticos y los funcionarios responsables de la acción.

Lo anterior influye en gran medida para que generalmente tampoco exista la necesaria vinculación entre la planificación administrativa y la determinación y formulación de planes de desarrollo, que frecuentemente se quedan en metas insatisfechas y en programas incumplidos.

La institucionalización de la planificación requiere, también, un personal público preparado y motivado.

Sin personal preparado es muy difícil satisfacer los requisitos de un proceso racionalizador altamente técnico y que demanda profesionalización en diferentes campos científicos, pues la planificación no es responsabilidad de un solo grupo profesional, llámese éste economistas, administradores, abogados,

ingenieros, etc., sino de todos ellos actuando con un criterio de equipo interdisciplinario e interprofesional, en el cual también han de participar todos los funcionarios y empleados públicos, indistintamente de su formación, experiencia o cargo o del ámbito central o sectorial en donde trabajen.

Debe existir una relación estrecha y armónica entre los recursos humanos disponibles para la planificación y los programas de formación profesional y de adiestramiento técnico en servicio, adicionalmente a los otros aspectos instrumentales que provee una buena administración de personal público.

Es obvio que un personal público preparado está en mejor capacidad intelectual y anímica para participar plenamente en ese proceso. Un personal público preparado tendrá también mayor receptividad para captar y hacer suyas las grandes metas del proceso de desarrollo integral, en el cual ese personal no es sólo un factor aislado, sino actor y fin del mismo. El hombre al servicio del Estado constituye el elemento principal que condicionará el proceso de transformación, el cual ha de iniciarse internamente en la mente y en el sentimiento de cada uno, para luego ser convivido con los otros partícipes de esas actividades y con los usuarios ajenos al sector público.

Por eso, para el proceso de planificación -comprendido éste no como fin, sino como medio de desarrollo integral- se ha de promover un sentimiento de participación y de logro en cada uno y en todos aquellos funcionarios y empleados que intervienen directa o indirectamente en la planificación.

Un buen sistema de planificación debe permitir un flujo y reflujo de información desde la unidad central, hasta las unidades sectoriales y hasta los más bajos niveles operativos de cada una de las dependencias e instituciones pública. Su organización ha de ser concebida como un sistema de vasos comunicantes que evite el aislamiento de algunas unidades y que la oficina central se convierta en

torre de mando; por el contrario ésta ha de ser, como órgano de servicio, el punto estratégico en donde se coordinen las diferentes labores de todo el sector público.

En esa forma se puede obviar lo que acontece cuando los planes globales se formulan sin consulta, sin la debida participación de las unidades sectoriales, o desconociendo las posibilidades de realización en los niveles operativos. A la inversa, no siempre los que tienen la responsabilidad ejecutiva en los niveles de operación o en las unidades sectoriales desarrollan sus actividades conforme a los planes globales aprobados, o lo que es más grave, actúan sin planes de ninguna naturaleza o cuando lo hacen es con frecuencia, en forma mecánica e inconsulta.

La información a que se ha hecho anterior referencia debe complementarse con el desarrollo de procedimientos que permitan ir haciendo una evaluación periódica y oportuna de la forma en que se están ejecutando los planes.

Paralela y adicionalmente a la formulación de planes globales y sectoriales, se deben prever y definir todas las medidas necesarias para la implementación de los mismos, tales como el uso de los mecanismos gubernamentales de política, la definición concreta de programas y proyectos, la adecuación del marco jurídico y administrativo, etc.

2. El sistema de presupuesto.

Para la formulación de los presupuestos públicos existe una nueva concepción presupuestaria que es la del Presupuesto por Programas. Dicha técnica "... presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere..." 6/

6/ Naciones Unidas "Presupuesto de Programas y de Ejecución por Actividades", Doc. ECN/12/BRW.1-L-1959, citado por Gonzalo Martner en el "Presupuesto por Programas y Actividades", ESAPAC/EXT/1005/64 - No. 413.

Dicho enfoque transforma al presupuesto en un plan operativo de corto plazo para la realización de las funciones del sector público, sistema que presupone una integración efectiva al proceso de planificación. En esa forma se facilita la unidad de acción en todo ese sector, pues el presupuesto se convierte en un instrumento que tiende a disciplinar las actividades de la administración pública.

En su estructura, el documento presupuestario muestra las diversas funciones, programas, actividades y proyectos que se cumplen a través de las diversas dependencias del gobierno y demás instituciones públicas; durante su ejecución, el sistema busca una mayor eficiencia administrativa a través de una mejor combinación de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a cada unidad programática.

Al superar esta técnica las limitaciones del presupuesto tradicional -por constituir éste básicamente una lista de los gastos, poniendo exclusivamente su atención en el control legal del mismo- ha sido introducido en la mayoría de los países de América Latina como un instrumento complementario y necesario al proceso de la planificación.

Para el desarrollo eficaz de este sistema se requiere su institucionalización a través de una organización presupuestaria en forma piramidal en cuya cúspide está la oficina central de presupuesto y cuyas bases están constituidas por las unidades sectoriales de presupuesto de los ministerios y de las instituciones descentralizadas funcional y geográficamente. La oficina central de presupuesto es la encargada de vigilar el cumplimiento de las normas orgánicas presupuestarias para todo el sector público -que están dadas por la ley y sus reglamentos- a través de todo el ciclo presupuestario desde la programación hasta la liquidación y evaluación del cumplimiento de los programas.

La dirección centralizada del proceso presupuestario se traduce en la autoridad normativa que debe tener la oficina central de presupuesto. Haciendo uso de esa autoridad la oficina central puede impartir instrucciones técnicas a toda la organización presupuestaria del sector público en cuanto a la formulación, programación, ejecución, etc., del ciclo presupuestario. Se irán modificando así las actitudes, prácticas y vicios de los organismos encargados de la administración presupuestaria.

Para lograr estos objetivos, también deben hacerse cambios sustanciales en los organismos que cumplen ciertas funciones muy relacionadas a la actividad presupuestaria como las contralorías y auditorías fiscales, la contabilidad, las administraciones tributarias o de ingresos públicos, y demás organismos financieros, para adaptar sus sistemas a la naturaleza y necesidades que surgen de un presupuesto programático. Todas estas entidades en el proceso presupuestario, deben colaborar al cumplimiento de las políticas y programas, ya que el presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planificación, para lograr los objetivos de desarrollo en cuanto al sector público se refiere.

La oficina central de presupuesto es la responsable de la formulación del presupuesto de todo el sector público, basada en los proyectos de presupuestos formulados por cada una de las unidades presupuestarias de los ministerios y entidades descentralizadas funcional y geográficamente. Esos proyectos son formulados teniendo en cuenta las pautas dadas por la oficina central sobre la elaboración y presentación uniforme de los programas y, en cuanto a los niveles de actividad, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo sectoriales de mediano y largo plazo.

3. El sistema de modernización administrativa

Ha sido expresado por Laureano López Rodó que es preferible denominar "modernización" y no "reforma" al proceso de perfeccionamiento que

ha de orientar las tareas de actualización para hacer compatibles las estructuras y los procedimientos administrativos con los objetivos y planes de desarrollo.

En palabras del mismo López Rodó: "... nuestra labor más que revisionista es constructiva. Nos interesa mucho menos el pasado que el futuro. Lo que nos importa por encima de todo es establecer un planteamiento nuevo de nuestra Administración, que la haga más ágil y más eficaz. Nuestra tarea tiene un marcado signo positivo: aspira al mejoramiento de la Administración en todos los aspectos y al mejoramiento de la situación de los funcionarios en primer lugar". 7/

Ese proceso de modernización de la administración tiende a introducir en los tradicionales y no siempre técnicos criterios de organización del sector público, los conceptos de la administración científica. Armoniza así la teoría con su aplicación práctica y a través de ese medio permite que se mantengan más fácilmente renovadas las bases de la organización formal y los respectivos procedimientos que le dan agilidad, para que ella ajuste sus estructuras y métodos a las necesidades cambiantes del desarrollo.

Evita además, el proceso de modernización administrativa, los cambios bruscos y las transformaciones improvisadas y dentro de sus planes establece las etapas para que ella se lleve a cabo en secuencia lógica y oportuna con los requisitos y necesidades de los otros planes, de los recursos presupuestales y del personal disponible.

"El análisis de la situación administrativa y la determinación de objetivos, metas y recursos debe llevarse a cabo con la misma metodología que se utiliza en el establecimiento de planes de desarrollo económico y social. Debe iniciarse con la elaboración de diagnósticos de la situación administrativa general de cada país

7/ Laureano López Rodó, Secretaría General Técnica. Presidencia del Gobierno. Primera semana de estudios sobre la Reforma Administrativa. Madrid 1958.

para pasar inmediatamente a diagnósticos más detallados, por sectores, hasta llegar en una tercera etapa a diagnósticos institucionales. Esto permitirá conocer y analizar a fondo los problemas administrativos generales de cada país, los que son privativos de cada sector y, en detalle, los de cada unidad participante en el proceso de planificación del desarrollo nacional.

Sobre la base de este diagnóstico y análisis detallados de la realidad administrativa, debe emprenderse el planeamiento administrativo global del sector público, el planeamiento administrativo sectorial, y la reforma administrativa institucional, siempre de acuerdo con las necesidades de la planificación económica y social de cada país.

De no emplearse un método como el descrito para analizar la administración, se corre el riesgo de seguir con reformas aisladas que no den resultado. a juzgar por la magnitud de los problemas que subsisten". 8/

Así como existen planes para diversificar e incrementar las exportaciones, o el mejoramiento cultural a través de alfabetización masiva, así también ha de planearse con cuidado la modernización administrativa, que es más que reforma y mucho más que los estudios denominados de "organización y métodos", que tienden a pequeñas mejoras técnicas.

La experiencia de varios países demuestra que la modernización global ha de realizarse en etapas y escogiendo aquellas instituciones, procedimientos o sistemas a los cuales se les otorgue prioridad, por constituir elementos claves para el desarrollo. También puede concederse prioridad a labores de modernización administrativa que sin estar estrecha y directamente vinculadas con los planes de desarrollo que se estén implementado en determinado período, tendrán proyecciones positivas o negativas para el mediano y largo plazo. Tal es el caso del

8/ Lic. José María Jácome. Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas. Problemas de Administración Pública en los países en desarrollo de la América Latina. (ICAP/EXT/023/4000/67). p. 15.

establecimiento de un sistema de méritos y de carrera administrativa para todo el sector público, la organización de un moderno sistema impositivo municipal, etc.

Es importante que la modernización administrativa no se oriente a resolver problemas particulares no contemplados en los planes. Hacerlo puede implicar iniciar un recorrido de laberinto.

Sin embargo, dentro de una planificación dada, se pueden iniciar las labores de mejoramiento, de lo particular a lo general, a la inversa, o en ambos sentidos, es decir, de unidades, dependencias a ministerios o instituciones; de sectores a sistemas; de pequeños organismos a las grandes estructuras; de tareas a actividades institucionales o a funciones de similar naturaleza, tales como, por ejemplo, las que realizan los diferentes componentes del programa educativo nacional público, o del programa de seguridad social, etc.

La modernización administrativa demanda profesionales y técnicos de diversas formaciones y experiencias; es indispensable programar dentro de los planes de acción -que serán de responsabilidad operativa del sistema de personal- cursos de adiestramiento en servicio y de formación complementaria profesional.

"El personal adiestrado en administración para el desarrollo es sumamente escaso en América Latina. Cuando existe, está capacitado más bien para realizar análisis microadministrativos y para resolver problemas de sistemas y procedimientos. Hay muy poca preparación y experiencia en análisis macroadministrativos generales o sectoriales; sólo un reducido número de técnicos tiene alguna experiencia en formular políticas para la modernización administrativa integral del sector público. Este gran vacío se irá llenando a medida que el aparato administrativo se adecúe a las funciones de planificación y de presupuesto nacional, con el propósito de lograr el cabal cumplimiento de los planes generales de desarrollo". 9/

9/ Problemas de Administración Pública en los países en desarrollo de la América Latina. Informe de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. op. cit. p. 9.

Como en muy pocos países latinoamericanos existe sistema de méritos y de carrera, la estabilidad del personal de dirección superior e intermedia y técnico es infrecuente. A consecuencia de ello el proceso de decisiones no tiene la madurez, experiencia y agilidad que se requiere. Esa falta de seguridad en los cargos superiores se agrava por ausencias de políticas de personal que propicien el reconocimiento justo y relacionado con el mercado profesional, de salarios, que motiven y estimulen trabajar en el Gobierno. Como consecuencia de lo anterior, la modernización administrativa sufre con frecuencia estancamientos o paralizaciones y se da también el caso de volver a estructuras y métodos administrativos superados, cuando ocurren cambios en los niveles de dirección.

El adiestramiento para la modernización administrativa, y también para todos los otros sistemas prioritarios objeto de estudio y para los otros sectores del sector público, especialmente del gobierno, ha de considerar de preferencia a quienes ocupen cargos de dirección baja e intermedia, pues éstos tienen mayores posibilidades de estabilidad que los de dirección superior y ayudan así, una vez entrenados y motivados, a colaborar mejor y son además un factor multiplicador hacia los niveles superiores e inferiores.

A la par de la labor de los generalistas y analistas administrativos será necesario que los equipos de modernización estén integrados, en cada caso, por expertos sustantivos que tengan conocimientos administrativos adicionales a los de su propia profesión o técnica.

En algunos países latinoamericanos la modernización administrativa ha de iniciarse por el propio despacho del Jefe del Poder Ejecutivo y extenderse a los otros niveles de decisión política y luego de ellos a los niveles de dirección y de operación. Cuando el proceso es a la inversa, es decir de abajo hacia arriba, se corre el riesgo de no contar con la comprensión y el respaldo político necesario o que se esté en un proceso de racionalización para propósitos no definidos, no actualizados o injustificados.

"... se debe crear la conciencia de que la administración, como medio para lograr los fines socio-económicos, es importante; de otro modo, será difícil suscitar interés por la adopción de medidas efectivas destinadas a mejorar el rendimiento administrativo. Ese cambio de actitud y esa toma de conciencia deben arrancar del nivel supremo del gobierno, porque la administración 'es fundamentalmente una proyección y un instrumento de los procesos políticos... y no es posible lograr progresos importantes en materia de reformas administrativas sin el apoyo de quienes tienen el poder político efectivo'. En realidad, el impulso para el progreso administrativo debe provenir de los propios dirigentes del país". 10/

La experiencia también demuestra la imperiosa necesidad de contar con un marco jurídico y con un sistema de procedimientos legales capaces de responder rápidamente a las exigencias que plantea el proceso de desarrollo y la modernización administrativa.

Corresponde a la oficina central del sistema de modernización: investigar, formular programas integrales e impartir normas técnicas a las unidades sectoriales, quienes así orientadas deberán realizar lo mismo en su propio ámbito.

4. El sistema de personal

El desarrollo consiste, en un alto grado, en un cambio de actitud, que permita no sólo alcanzar horizontes o metas más amplios de carácter económico y mejor distribución de los beneficios sociales del incremento, sino que "la gente se abra hacia el futuro". Es decir, la fuerza o factor fundamental del desarrollo es el hombre, cada uno de los hombres de un país.

"El funcionamiento eficiente de cualquier institución humana depende, en último análisis, de la calidad de los seres que la integran. El Gobierno, que es ante todo una institución humana en la que se refleja el conjunto, eternamente variable de las fuerzas, fallas, esperanzas, temores y aspiraciones de los hombres, no constituye una excepción a ese principio. El éxito o el fracaso de la gestión gubernamental depende de las personas encargadas de llevarla a cabo". 11/

10/ Secretaría de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. 1967.

11/ Misión Currie, Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia, Imprenta Nacional, Bogotá, 1952. p. 69.

Para tales propósitos no sólo el Gobierno, sino todo el Estado, en el sentido amplio del término (sector público), ha de contar con un sistema de méritos y de carrera para la administración de su personal. A través del sistema de méritos y de carrera se garantiza la igualdad de oportunidades para que cualquier ciudadano tenga derecho a aspirar a servir en ese sector público, independientemente de su credo, de su ideología política, de su raza, etc., lo cual es un reconocimiento práctico de sus derechos humanos.

Esa aspiración se condiciona sólo a la demostración de sus aptitudes, conocimientos, experiencia, etc., por medio de la aplicación de métodos técnicos de selección, reclutamiento, asignación en el cargo, clasificación de puestos, remuneraciones objetivas acordes con las funciones y autoridad, ascensos, promociones, traslados, permutas, cambios de carrera, adiestramiento, jubilaciones y pensiones, etc.

Para lograr el establecimiento y adecuada operación de un sistema de personal basado en el mérito y la carrera, han de satisfacerse los siguientes requisitos, todos ellos enmarcados dentro de un plan:

a) Instrumentos jurídicos, compuestos por disposiciones constitucionales y legales, estatutarias generales para todo el sector público y particulares para los ministerios, dependencias, organismos descentralizados y carreras especiales de la función pública, tales como la docente, la judicial, la diplomática, la militar, etc.

b) Determinación de una política de personal congruente con las necesidades, los recursos y las aspiraciones del país, que no tienda a una protección paternalista de los empleados públicos, sino a promover el desarrollo pleno de la personalidad de ellos y el reconocimiento auténtico de sus deberes y de sus derechos.

Ha de darse "... importancia a la formulación de políticas de personal orientadas a resolver los problemas con que se enfrenta el desarrollo nacional..." 12/

La política de personal ha de comprender también otros aspectos tan importantes como: la relación de los programas educativos nacionales con las necesidades de selección y de reclutamiento; la relación de los programas de capacitación profesional con los planes de adiestramiento en servicio y capacitación complementaria para proveer al Estado de mano de obra y personal especializado; la relación que ha de tener la armonización de las escalas de salarios públicos en los diferentes niveles y ámbitos y con los salarios del sector privado; etc.

c) Instrumentos institucionales que componen el sistema de personal público, integrado por:

- i) la oficina central
- ii) por las unidades sectoriales de personal, ubicadas en todas las diferentes reparticiones públicas; y
- iii) el órgano judicial de derecho administrativo.

La oficina central del sistema regula directamente todas las unidades sectoriales del Poder Ejecutivo e indirectamente por medio de normas técnicas también regula las actividades de personal, de las diversas unidades sectoriales ubicadas en los otros Poderes del Estado y en los organismos descentralizados funcional y geográficamente.

Esas regulaciones no se emiten ni operan como órdenes jerárquicas que establezcan comunicaciones distintas de las relaciones formales del respectivo ámbito institucional, en donde estén ubicadas las unidades sectoriales. Actúan a través de las funciones inherentes a un estado mayor, es decir: asesoría,

12/ Lic. José María Jácome, Problemas de Administración Pública en los países en desarrollo en la América Latina, op. cit., p. 10.

información, revisión y control de normas por encargo del Jefe del Ejecutivo y por la autoridad técnica y legal que tiene.

Esas regulaciones permiten la aplicación central y descentralizada de aquellos métodos técnicos mediante los cuales se pone en operación el sistema de méritos y de carrera, a través de las unidades sectoriales que actúan así dentro de una misma orientación y de una misma política de personal público, pero que guardan cada una sus propias características y la independencia relativa que han de tener.

El órgano judicial de derecho administrativo está destinado a conocer y dictaminar sobre todos los conflictos individuales y colectivos en materia de administración pública. Generalmente está organizado con un criterio pluripersonal, en un tribunal, junta, comisión o corte que trabaja en el ámbito del Poder Ejecutivo, con absoluta independencia.

B. Los sistemas centrales auxiliares

5. El sistema estadístico

La estadística provee datos sobre diversos factores de población, producción, distribución, clima, transacciones de comercio internacional, índices de precios, etc. Lo hace por medio de investigaciones periódicas de carácter censal y encuestas, o a través de la utilización de informaciones administrativas, las cuales se constituyen en series estadísticas.

La organización de las investigaciones periódicas requiere un gran esfuerzo humano y financiero pues son muchas las personas que han de participar en ese proceso de recopilación, y requiere también un esfuerzo muy laborioso para las otras etapas de depuración, codificación, tabulación, análisis y publicación de los datos. Usualmente esa labor se realiza en la oficina central de estadística pero ha de requerir el concurso de muchas otras dependencias y organismos del Estado, constituyendo

la administración censal un reto para el país, por su volumen y características.

La recopilación de las series estadísticas -que también se hace en forma periódica, usualmente cada mes, y que luego se tabulan con tal base y por trimestres, semestres y para cada año- demanda otro tipo de organización. La fuente de los datos está en las unidades sectoriales del sistema, cada una de las cuales frecuentemente origina las estadísticas de su ámbito y las procesa, muchas veces hasta producir sus propias tabulaciones o publicaciones, cuando el sistema es "descentralizado o semi centralizado", todas las cuales han de obedecer a normas emitidas por la oficina central o recomendadas y puestas en ejecución a través de ella. También le corresponde difundir en todo el sistema las recomendaciones o acuerdos estadísticos originados en los organismos internacionales que tienden a la comparabilidad internacional, en aspectos referentes a definiciones, nomenclaturas, metodología, tabulaciones mínimas, etc.

Compete a la oficina central del sistema estadístico cuidar de esa comparabilidad con fines nacionales, regionales, interamericanos y mundiales.

Las estadísticas continuas y censales, y especialmente estas últimas, son un proceso costoso pero cuya utilidad lo justifica. Por tanto han de tener un gran sentido de propósito y una planificación adecuada en todos sus procesos. La experiencia de varios países de América Latina demuestra que muy frecuentemente se hace el esfuerzo y se invierten grandes sumas en la etapa de recopilación, pero no en las etapas de procesos manuales y mecánicos, análisis y publicación de los resultados.

La oficina central del sistema ha de estar en capacidad técnica y administrativa de asesorar a las diferentes unidades sectoriales en trabajos de investigación, procesamiento mecánico, publicación de sus series en el anuario estadístico y en los boletines periódicos que publique el sistema. La adquisición o la renta de los modernos equipos electrónicos de procesamiento de datos y la gran capacidad de

trabajo que ofrecen no justifican su proliferación en diferentes unidades sectoriales del sistema. La oficina central ha de ayudar en el proceso de tabulación, pudiéndose realizar la perforación de las investigaciones y de las estadísticas continuas en las diferentes unidades sectoriales.

Un moderno sistema estadístico ha de publicar actualizadamente sus datos y para eso la oficina central ha de prestar su colaboración a las unidades sectoriales, lo cual constituye un magnífico medio de coordinación, pues un buen plan de cuadros para ser incluidos regularmente en el anuario y en los boletines periódicos facilita la integración de las labores desde la fase inicial.

El sentido de propósito que han de tener las estadísticas ha de reflejarse también en la estricta vinculación que han de mantener con la planificación, para definir el contenido de las investigaciones, las labores de análisis, los cuadros a ser publicados, etc. Esto es de especial importancia para aquellos datos que se requieren para determinar las metas, evaluar los resultados de la planificación y para ayudar a la orientación de las otras actividades de los sistemas prioritarios del desarrollo.

La organización de un consejo nacional de estadística puede servir en muy buena forma para el intercambio de ideas, experiencias, etc., con el fin de que la oficina central del sistema conduzca la labor estadística nacional y fije criterios a todo el sistema.

6. El sistema de contabilidad pública.

Como es sabido, la contabilidad constituye el conjunto de principios, normas y procedimientos que permiten el registro sistemático de las operaciones, transacciones, estado y consecuencias financieras de la administración, para proveer a los organismos directivos de los elementos de análisis que permitan un adecuado conocimiento de la situación financiera de la organización o empresa con el objeto de llevar a cabo una acertada dirección.

Es evidente que no podría administrarse adecuadamente el sector público de un país si se desconoce el valor del patrimonio público, el monto real de sus rentas y recursos, de los gastos corrientes y de capital y el detalle de las demás transacciones financieras.

La contabilidad pública trata de las normas, convenciones y métodos para registrar las operaciones y estados financieros y presupuestarios de las entidades de derecho público que administran los diversos organismos del sector público y las empresas en que tenga participación especial el Estado.

La planificación integral de la economía ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer un sistema compuesto por un organismo central y unidades sectoriales de carácter operativo. El primero se encarga de dictar las normas contables y ejerce la vigilancia de su cumplimiento, para hacer posible la consolidación de las operaciones financieras de todo el sector público, de un balance general y estados económicos y financieros de los sectores que lo componen. Las unidades sectoriales de contabilidad cumplen su cometido dentro de su propio ámbito con el detalle que se requiere.

En esta forma se cumplen mejor los objetivos de la contabilidad pública, al capacitar a un organismo central para suministrar informaciones de carácter financiero, fidedignas y oportunas, a diferentes sectores y para distintos fines. Esta necesidad ha sido reconocida en las diferentes reuniones técnicas sobre problemas de presupuesto, contabilidad y fiscalización celebradas por las Naciones Unidas, en varias partes del mundo, recomendando que debido a los cambios ocurridos en el alcance y contenido de las operaciones públicas durante los últimos años, es necesario centralizar e introducir reformas a la contabilidad pública a fin de servir mejor las demandas que surgen con la planificación y el presupuesto por programas.

La oficina central del sistema debe regular por medio de normas técnicas las actividades contables de las unidades sectoriales del gobierno central y de los organismos descentralizados, teniéndose que someter todas ellas al mismo plan de cuentas y a la misma metodología que se establezca centralmente. Asimismo la oficina central debe prestar asesoría a todas las unidades del sistema y, las unidades sectoriales, a su vez, facilitan a la oficina central la información periódica que requiere la consolidación de los estados contables.

El sistema central de contabilidad para un eficaz funcionamiento, también tiene que actuar dentro de su ámbito en perfecta coordinación con los demás sistemas centralizados, especialmente con los de presupuesto y compras y suministros. Asimismo, debe actuar en estrecha colaboración con los organismos de Tesorería y Contraloría o Corte de Cuentas, dependientes generalmente, el primero de los Ministerios de Hacienda y los segundos, del Poder Legislativo.

7. El sistema de compras, suministros y almacenamiento

Es éste el último de los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo; el orden en que se trata no significa, sin embargo, que tenga menor importancia que los otros sistemas auxiliares o asesores centrales antes mencionados.

Un sistema de compras, suministros y almacenamiento reduce los costos de operación, aumenta el rendimiento total y mejora las relaciones de los diferentes organismos del Estado con los abastecedores y usuarios públicos y privados.

La experiencia ha demostrado que no es conveniente, como algunas veces acontece, centralizar en una sola oficina todas las compras, suministros y almacenamiento de los bienes adquiridos. Es preferible que la oficina central, en forma similar a la de los otros sistemas prioritarios ya indicados, dé las normas y regule los métodos, procedimientos y prácticas, propiciando al mismo tiempo que la acción se tome en los respectivos niveles de operación de cada uno de los ámbitos en donde existan unidades sectoriales.

Algunas veces puede ser más conveniente que las adquisiciones se hagan de manera central, en aquellos casos en que se puede comprar bienes de uso común y generalizado; al hacerlo, se asegura una calidad más uniforme y precios más ventajosos. También facilita posteriormente el cumplimiento de las requisiciones de las diferentes dependencias u organismos interesados, al permitir que los pedidos se satisfagan directamente de las existencias, sin necesidad de tener que recurrir en cada caso a nuevas licitaciones y pedidos pequeños.

El sistema permite también la uniformidad en las adquisiciones de ciertos bienes, tales como equipo de oficina, vehículos, muebles, etc., con lo cual se facilita y abarata el mantenimiento de los mismos, la adquisición y la organización del servicio de reparaciones, ante la posibilidad de contar con un inventario de piezas de repuesto que se puede usar más ampliamente.

Cuando las compras se hacen sistematizadas, aunque con un criterio flexible que puede inclusive hacer recomendable cierta descentralización, además de obtener menores costos, se logra también un aumento del rendimiento y un mejoramiento de las relaciones de la unidad interesada con sus abastecedores.

En cuanto a la operación del sistema de compras, suministros y almacenamiento se pueden hacer las mismas recomendaciones que ya han sido indicadas para los otros sistemas prioritarios, es decir, establecer normas generales centrales para lograr la coordinación de las actividades y la mayor independencia posible para las unidades sectoriales de operación dentro de tales normas, que estimule su iniciativa.