CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO Documento A/22

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

MECANISMOS PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE PLANES*

Jozef Pajetska

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo

72-5-933

INDICE

/MECANISMOS PARA

MECANISMOS PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE PLANES 1/

I. La formulación de planes frente a la ejecución de planes

Las naciones en vías de desarrollo que en los últimos años han recurrido a la planificación como medio para alcanzar mejores resultados en el desarrollo económico y social muestran una gran discrepancia entre planes y realizaciones. Parece necesario entonces hacer ahora mayor hincapié en los problemas de la ejecución de planes que en los métodos y técnicas de planificación.

Cabe recordar, sin embargo, que por justificado que esté el dar importancia a la ejecución de planes, el mejoramiento de la eficiencia de la planificación depende en gran medida de los procedimientos de formulación de tales planes.

Los requisitos para una planificación eficiente residen tanto en las medidas para su ejecución, como en los métodos y procedimientos de planificación. Los problemas que plantea la ejecución de planes tienen grandes repercusiones en la formulación de los mismos, y viceversa. Los métodos y procedimientos de planificación, por lo tanto, deben considerarse también desde el punto de vista especial de su efecto en la eficiencia de la planificación.

La ejecución de planes puede concebirse como vinculada a los objetivos (realización de los objetivos), y en este caso el problema reside en adecuar las medidas a los objetivos, lo que abarca dos elementos:

1) Concepción de medidas concordantes con los objetivos 2/, y
2) Conformidad de la acción real con la acción prevista.

1/ Este trabajo tiene por objeto exponer algunas observaciones sobre planificación y los mecanismos de planificación, que pueden tener utilidad para elevar la eficiencia de la planificación en algunos países en vías de desarrollo. Estas observaciones y conclusiones se basan mucho en la experiencia en planificación de los países socialistas de Europa oriental, sin pretender describir esa experiencia, sino extraer de ella algunas conclusiones que tal vez tengan significación más amplia.

2/ Se entiende por medidas concordantes las que son adecuadas para lograr los resultados que se esperan (los objetivos).

/El fracaso

El fracaso en la ejecución de planes puede deberse a la aplicación de medidas erróneas, en especial a la falta de coherencia entre las medidas y los objetivos, 1) a deficiencias de la acción real; 2) o a ambas cosas a la vez.

Se puede utilizar también un concepto más restringido de la ejecución de planes. Podría suponerse que el problema señalado en el punto 1) debería ser resuelto por la planificación propiamente dicha, en tanto que el problema señalado en el punto 2) sería propiamente un problema de ejecución. La definición de las medidas de política sería entonces una función del planeamiento propiamente dicho, que se realizaría en el proceso de formulación de los planes. Por lo tanto, la planificación incluiría el planeamiento de las medidas de política, es decir, el planeamiento de la ejecución de los planes. Si adoptamos este supuesto, quedaría en claro que una planificación adecuada es de primordial importancia tanto para la ejecución de planes como para una planificación eficiente, aseveración sin duda verdadera y que debe recalcarse. Sólo faltaría entonces la acción real, que para tener éxito, ha de ser bien planificada.

Las dos definiciones anteriores pueden tener utilidad conceptual; sin embargo, cabe señalar que ninguna de las dos corresponde cabalmente al uso que se da en la práctica al término "ejecución de planes".

Según el carácter y alcance de la planificación, las medidas de política se exponen en el plan con un alcance más o menos amplio, y se formulan en forma más o menos operativa. Cuando en el plan no se exponen todas las medidas de política que es preciso adoptar, cabe suponer que se formularán en la etapa de la ejecución. Así, por ejemplo, la política de precios puede definirse en los planes o definirse y aplicarse en el proceso de ejecución de los mismos. Son muchas las medidas de política que pueden, ya sea incluirse en la planificación misma o bien definirse en el proceso de ejecución.

Al respecto cabe observar que generalmente la eficiencia de la planificación se eleva en relación directa con el grado de consideración y definición de las medidas de política en el proceso de formulación; pero que, sin embargo, no es posible y a menudo no es deseable que se definan todas ellas en este proceso. Incluso en sistemas de planificación

/muy completos,

muy completos, como los de los países socialistas, parte de las medidas de política aparecen en los planes, en tanto que otra parte importante de ellas se define en la fase de la ejecución.

De las consideraciones anteriores se desprende que el término "ejecución", y aún más el término "ejecución de planes", pueden tener varios significados diferentes. De ellos cabe señalar especialmente:

1) La realización de objetivos, que incluye tanto la planificación de las medidas de política como la acción ejecutora;
2) La ejecución propiamente dicha, que incluye solamente la acción ejecutora, y
3) La ejecución de los planes, que incluye a 2) y que determina en cierto grado las medidas de política.

Me inclino a creer que el problema crucial de la eficiencia de la planificación no es de la "formulación de planes versus ejecución de planes". El problema crucial para lograr una planificación eficiente es el de adecuar las medidas a los objetivos. Esta adecuación debe lograrse a través de la planificación y de la acción real.

Las experiencias de desarrollo económico muestran que, mientras más activa sea la planificación (es decir, mientras mayores sean los cambios y transformaciones que se desea efectuar en el ingreso, el empleo, las estructuras socioeconómicas, etc.) mayor es la necesidad de adoptar medidas de política.

Los planes que sólo buscan prolongar tendencias existentes no requieren muchas medidas de este tipo, a menos que se prevean grandes cambios en el medio. Pero si los planes apuntan, entre otras cosas, a acelerar el crecimiento, a transformar las estructuras, a equiparar la distribución del ingreso y las oportunidades, parece imposible lograr estos objetivos sin aplicar las medidas de política adecuadas. Este último caso nos interesa especialmente. Es de conocimiento común que las naciones en vías de desarrollo necesitan una planificación activa, en el sentido que se le ha dado aquí a este término; el problema está en hacer que la planificación activa sea a la vez una planificación eficiente.

La capacidad para aplicar las medidas de política que requiere una planificación activa difiere mucho de un país a otro. La experiencia

/histórica muestra

histórica muestra que el medio político e institucional influye fuertemente en la capacidad para aplicar medidas de política que permitan alcanzar los objetivos establecidos por las naciones en vías de desarrollo, y por lo tanto, en la eficiencia del planeamiento. No hay escapatoria a esta conclusión. El perfeccionamiento de los métodos de planificación y de las técnicas de ejecución no son sustituto de las condiciones políticas e institucionales indispensables para planificar con eficiencia.

La discrepancia entre los planes y las realizaciones que se observa en muchos países se debe principalmente a deficiencias del medio social y político, y este mal no puede remediarse recurriendo a nuevos métodos de planificación o haciendo más hincapié en las técnicas de ejecución.

Desearía subrayar aquí la importancia de las relaciones políticas y sociales y del marco institucional para el éxito del desarrollo y la eficiencia de la planificación en todos los países del mundo, incluidos los socialistas. Como es natural, la situación varía mucho en las distintas partes del mundo. En algunos países los obstáculos políticos y sociales pueden condenar a la planificación a una impotencia casi total. En otros, tales obstáculos coartan en distintos grados el desarrollo óptimo posible en las condiciones económicas existentes, tanto internas como externas.

No se pretende aquí analizar las reformas de las estructuras políticas y sociales y de las instituciones que facilitarían o harían posible una planificación eficiente. Se desea más bien mostrar la forma en que los métodos y procedimientos de planificación pueden mejorar la eficiencia de la misma, siempre que existan algunas condiciones políticas e institucionales mínimas. El alcance de estas consideraciones sin duda es limitado, pero de ellas pueden derivarse algunas conclusiones útiles de carácter práctico.

II. Mejores procedimientos de planificación para elevar su eficiencia

Dadas las condiciones políticas y sociales favorables, la eficiencia de la planificación puede elevarse considerablemente aplicando las siguientes medidas:

1) Participación

1) Participación activa de los dirigentes (policy-makers) en el proceso de elaboración de planes;
2) Participación amplia en este proceso de las distintas organizaciones y grupos sociales, etc.;
3) Apoyo popular amplio al plan.

Para aplicar las medidas indicadas se necesita ante todo comprender adecuadamente el papel y el carácter del proceso de planificación. La formulación de planes no debe concebirse como un mero proceso analítico destinado a encontrar las modalidades de desarrollo más viable y adecuadas, sino como un auténtico proceso social en el que intervienen diversas instituciones y fuerzas económicas y sociales, etc. Por ser el resultado final de este proceso, los planes de desarrollo derivan entonces de una suerte de mecanismo social concebido con el propósito de planificar.

Se ha visto que una organización y orientación adecuadas del proceso de desarrollo pueden influir mucho en la planificación, y especialmente en la ejecución de planes, y pueden elevar marcadamente la eficiencia del sistema de planificación.

Con la excepción de los países socialistas y de Francia, las naciones han prestado poca atención al problema de organizar el proceso de planificación. Muchos de los teóricos y de los planificadores prácticos han preferido dedicarse a los sistemas de análisis económico cuantitativo. Convendría hacer mayor hincapié en los problemas que plantea el proceso de planificación, en sus aspectos sociológicos, orgánicos y metodológicos, lo que tendría especial utilidad para las naciones en vías de desarrollo.

La planificación en nivel nacional es esencialmente la planificación de la política económica y social nacional para la política económica y social nacional. A ella corresponde establecer los objetivos y medidas de la política nacional, y su función es la de servir a la política en la esfera nacional. Sin embargo, esta es más bien una exposición de principios que de realidades, pues existen "planes" que son cualquier cosa menos directrices de política, y que contienen muchas cosas, pero omiten una formulación clara de las políticas recomendadas. Evidentemente, esta situación es indeseable e irregular. Como corolario de lo

/anterior, podría

anterior, podría pensarse que los dirigentes deberían ser los propios planificadores. Pero como el proceso de planificación tiene muchos aspectos, lo que cabe aseverar es que los dirigentes deben participar activamente en el proceso de planificación.

Los dirigentes suelen tener una participación insuficiente en el proceso de planeamiento, prefiriendo dejar estos asuntos en manos de los expertos en planificación. Sucede a veces que el plan viene a representar las opiniones de los expertos más que las opciones políticas, con lo cual la política tiende a desarrollarse siguiendo líneas propias y sin servirse de las ventajas que ofrece la planificación. Así, la planificación se hace ineficiente y la política no se planifica.

El proceso analítico de la planificación es siempre un proceso de aprendizaje para todos los que participan en él. Los dirigentes deben aprovechar esta oportunidad, pues sólo participando activamente en el proceso de planificación pueden comprender cabalmente los problemas sociales y económicos del desarrollo en forma que les permita tomar decisiones políticas correctas. Por ello, los métodos y procedimientos de planificación deben permitir el aprendizaje a través de la planificación.

A la luz de la experiencia de varios países, la participación activa de los dirigentes en el proceso de planificación es condición primordial para establecer relaciones adecuadas entre ellos y los expertos en planificación. A esto cabe agregar la necesidad de un lenguaje común entre las dos partes para lograr un diálogo satisfactorio, así como la importancia de que cada una de ellas guarde su propio lugar en el proceso.

Para que la participación de los dirigentes en el proceso de planificación sea viable y eficaz, es preciso:

1) que los dirigentes conozcan las interdependencias del desarrollo, sus factores sociales y económicos y en especial, las relaciones recíprocas entre los objetivos de política y las medidas de política;
2) que ellos comprendan la lógica general de los métodos que se aplican en la planificación, sin necesidad de interiorizarse en sus detalles, y
3) que el proceso de planificación ayude a adoptar decisiones, y que las funciones de la decisión de política se hallen incluidas en el procedimiento de planificación.

/Es evidente

Es evidente que las técnicas y procedimientos de planificación de muchos países en vías de desarrollo no toman en cuenta las necesidades indicadas. Así, las técnicas de planificación suelen exponerse de manera incomprensible para el lego, o se tiende a aplicar modelos de planificación que hacen caso omiso de la función de decisión, o la incluyen en forma que no sirve a los dirigentes. Esta situación obstaculiza la participación de estos últimos en el proceso de planificación y por lo tanto, merma la calidad y eficiencia de la planificación.

Para que el diálogo entre dirigentes y expertos sea satisfactorio, ambas partes deben comprenderse y conservar su lugar (por ejemplo, en el proceso de planificación). Por lo tanto, parece justificada la siguiente propuesta: Las técnicas y procedimientos de planificación deben concebirse en forma que permita que los dirigentes tomen parte activa en el proceso de planificación. Aunque esto puede parecer una verdad evidente de por sí, su importancia y repercusiones son grandes.

De la proposición anterior derivan algunas conclusiones prácticas, entre ellas las siguientes:

1) Los métodos de elaboración de planes deben ser lo más simples posibles y debe evitarse cualquier complejidad innecesaria. Toda persona instruida sin conocimiento especial de las técnicas de planificación debería poder seguir la argumentación que fundamenta las soluciones principales ofrecidas en el plan.

La experiencia enseña que hasta los problemas más graves que plantea la planificación del desarrollo por lo general pueden comprenderse sin necesidad de análisis cuantitativos muy elaborados. Tales análisis, evidentemente, sirven a los expertos como instrumento analítico, pero no es necesario aplicarlo a los problemas de planificación.

Deberá tenerse especial cuidado al introducir modelos matemáticos de programación. Los modelos matemáticos que entregan la solución final para el plan en forma ininteligible (a veces hasta para los expertos) jamás deben utilizarse como base del diálogo entre los expertos y los dirigentes. Su utilidad como instrumento analítico auxiliar es otra cosa. Pero el plan no debe producirse como un deus ex machina, sino prepararse en forma totalmente comprensible.

/La inclinación

La inclinación a dominar los métodos y técnicas de planificación es digna de ecomio, pero debe tenerse presente que los métodos mejores no son siempre los más nuevos o los más en boga. Es esencial que los métodos de planificación sean viables y eficaces en el medio donde deberán aplicarse, y éste es uno de los criterios más importantes para seleccionar métodos de planificación.

2) Una de las tareas principales de los expertos en planificación es la de definir las opciones cruciales de la política de desarrollo. Estos problemas deberían ser tema de diálogo entre los expertos y los dirigentes.

Los expertos en planificación deberían estar provistos de métodos y enfoques del desarrollo que les permitiesen seleccionar los problemas de opción, y presentar todos los elementos necesarios para decidir correctamente; pero la experiencia muestra que no siempre están bien preparados para satisfacer estas exigencias. El enfoque "contable" de la planificación, de gran aceptación entre los planificadores, suele ser especialmente incapaz de identificar bien las opciones cruciales de política. Esto es comprensible, puesto que los modelos formales de planificación son muy similares en el mundo entero, y en cambio las condiciones socioeconómicas reales son muy diversas.

Al parecer, para cumplir con esta tarea satisfactoriamente, los expertos en planificación general deberían ocuparse menos de los modelos formales de coherencia y centrarse en la diagnosis socioeconómica y en consideraciones estratégicas.

3) La planificación de la política de desarrollo es primordialmente una planificación de las medidas de política, cosa que los expertos en planificación suelen olvidar.

La coherencia entre los objetivos de la política y las medidas de política es una condición importantísima para que la planificación sea eficiente. Esta coherencia del plan de desarrollo difícilmente se logra a través de verificaciones formales de la coherencia de las variables del plan. Más importante que las técnicas de programación es la comprensión real, entre otras, de las condiciones sociales, políticas y económicas y de las actitudes, campo en el que los dirigentes posiblemente tienen un

/mayor conocimiento

mayor conocimiento y argumentos más sólidos que los planificadores. Tal vez esta sea una de las razones por las cuales los expertos se retraen a veces de este tema y recurren a expedientes formales.

Falta un lenguaje común entre los dirigentes y los expertos en planificación cuando los primeros hablan de medidas de política y los segundos de modelos. Es preciso encontrar un idioma común a ambas esferas.

Las medidas de política deben ser asunto de gran interés para los expertos en planificación. Los principales problemas de opción de la política de desarrollo deberán buscarse ante todo en este campo, y transformarse en principal tema del diálogo entre dirigentes y expertos en planificación.

4) Es aconsejable organizar el proceso de planificación en etapas. Este procedimiento ofrece las siguientes ventajas:

a) Incorpora a los dirigentes al proceso de planificación, exigiéndoles que tomen posiciones con respecto a las "versiones" siguientes del plan. Esto significa que la función de decisión queda incorporada al procedimiento de planificación.

b) Permite el desarrollo paralelo del proceso analítico de planificación y del proceso de decisión: ambos pasan de los problemas estratégicos más generales a los problemas más detallados. Se ha visto que esta forma de formular los lineamientos de política es más útil para los dirigentes y los analistas.

c) Asegura una cooperación real de los dirigentes y los expertos en el proceso, y facilita sus relaciones.

d) Permite que todos los que participan en él aprenda a través de la planificación.

Las soluciones específicas para la "planificación en etapas" pueden y deben concebirse de manera que faciliten la cooperación entre los distintos participantes, y en especial entre los dirigentes y los expertos.

La planificación que se limita sólo a las actividades de un organismo central seguramente será insatisfactoria. Tales organismos suelen tener información insuficiente, a veces adolecen de falta de

/iniciativa, y

iniciativa, y suelen no hallarse en situación de considerar adecuadamente las tendencias sociales y económicas reales. Por esto, muchos países organizan la planificación de manera que puedan tomar parte activa en ella diversas organizaciones económicas, organismos, etc. Este es un principio básico de la planificación en los países socialistas, y se aplica también en Francia y, en alguna medida, en varios países en vías de desarrollo.

Los siguientes argumentos parecen apoyar el concepto de un proceso de planificación con múltiples participantes:

1) En la formulación de planes debe aprovecharse todo el conocimiento económico, social, tecnológico, acumulado por diversas organizaciones, institutos de investigación, etc. La organización del proceso de planeamiento debe mirarse como una manera de incorporar el conocimiento, la experiencia y el trabajo conceptual de distintas organizaciones e individuos al esfuerzo común de encontrar las mejores modalidades de desarrollo económico y social del país. Esto tiene especial importancia en países con un organismo central de planificación nuevo y que, por lo tanto, suele ser débil y carecer de personal adecuado.

2) Las distintas organizaciones y organismos incorporados al proceso de planificación no sólo aportan conocimientos e informaciones útiles para la formulación de planes. Tienen también sus propios puntos de vista, tendencias y criterios, que el organismo central de planificación deberá conocer, pues se harán sentir e influirán al ejecutarse los planes.

Los diversos participantes en el proceso de planificación opinan respecto a la viabilidad o conveniencia de determinadas acciones de desarrollo, basándose en sus propios criterios e intereses y en la información de que disponen. El proceso de planificación que se organiza como una suerte de conversación entre los distintos participantes, y particularmente entre el organismo central de planificación, de una parte, y los diversos sectores y regiones, de otra, ofrece ventajas especiales, pues se convierte en un proceso de influjo recíproco. En este proceso y a través de él, el organismo central de planificación puede influir fuertemente en los otros participantes, informándoles acerca de

/las perspectivas

las perspectivas y estrategias de desarrollo general, y persuadiéndolos de aceptar las modalidades que favorezcan el interés nacional. Naturalmente, a menudo las opiniones sectoriales o regionales no se dejarán influir por los organismos centrales. Es lo que suele suceder cuando las diferencias de opinión reflejan divergencias reales de criterios e intereses. Para los fines de la planificación central, es importante conocer tales casos, pues ellos señalan donde es preciso efectuar cambios para lograr el desarrollo deseado. Todo esto tiene gran importancia en la planificación de las medidas de política (para la aplicación de instrumentos económicos, la adopción de nuevas soluciones institucionales, etc.).

3) La incorporación de diversos organismos y organizaciones en el proceso de formulación de planes ayudará a lograr la aceptación del plan. Este argumento no necesita comentarios.

4) La colaboración del organismo central de planificación con los distintos participantes en la formulación de planes ayuda a enseñar a dichos participantes a pensar en términos macroeconómicos y de desarrollo, y a comprender mejor los intereses nacionales. Este es otro aspecto del aprendizaje a través del proceso de planificación.

Los argumentos expuestos muestran que organizando adecuadamente el proceso de planificación, puede mejorarse tanto la calidad como la eficiencia de la planificación, cosa que la experiencia confirma ampliamente. Como se dijo antes, para ello es preciso establecer un mecanismo especial de planificación, tarea difícil y delicada que entraña muchos problemas económicos, sociales y políticos. A menudo es preciso crear nuevas organizaciones, lo que plantea problemas diferentes de los que surgen al elaborar los métodos de análisis cuantitativo para los fines del desarrollo.

/III. Mecanismo

III. Mecanismo de planificación general 3/

La experiencia enseña que la planificación en escala nacional necesita de un mecanismo técnico adecuado. La función de planificación generalmente recae en algún tipo de organismo especializado, cuya naturaleza, ubicación dentro del mecanismo gubernativo, funciones y reglas de funcionamiento, influyen decididamente en la calidad y la eficiencia de la planificación. Sobre este punto existen variadas experiencias. Entre las soluciones adoptadas por muchos países, merecen considerarse las siguientes:

1) Encomendar las funciones de planificación, sobre una base especial, a algún grupo independiente de expertos (por ejemplo, de una organización internacional);
2) Encomendar las funciones de planificación a alguno de los ministerios existentes;
3) Crear un ministerio de desarrollo encargado del presupuesto de desarrollo (que se separa del presupuesto ordinario) y dedicado al mismo tiempo a las funciones de la planificación del desarrollo;
4) Creando un ministerio especializado de planificación, y
5) Creando un organismo especializado de planificación de carácter asesor, dependiente de la autoridad ejecutiva máxima (el consejo de ministros, el primer ministro, el presidente).

Como sucede con muchas de las soluciones administrativas, no puede decirse categóricamente cuál de ellas es la mejor en todas las circunstancias. El arte de la administración, que busca alcanzar los mejores resultados a través de la organización de las actividades humanas, tiene que suponer que los seres humanos son el elemento más importante de la eficiencia. Sin embargo, si tomamos el supuesto caeteris paribus con respecto a la distribución del factor humano (es decir, suponiendo ante todo que las diversas posibilidades optativas no afectan a la disponibilidad ni a la selección de expertos y de líderes), cabe formular las siguientes observaciones acerca de las soluciones dadas al problema de establecer un organismo nacional de planificación.

3/ Por mecanismo de planificación general se entiende el mecanismo para planificar en el plano nacional o central, distinto del mecanismo de planificación sectorial o de otra planificación de alcance limitado.

/a) La

a) La planificación de la política nacional de desarrollo es función y responsabilidad del gobierno y, por lo tanto, debe efectuarse en el marco del mecanismo gubernativo y por un organismo gubernamental. El empleo de un grupo independiente de expertos para este fin no puede ser satisfactorio como solución permanente. La evidencia empírica muestra que la planificación independiente de la decisión política no puede ser eficiente. Esta solución institucional hace muy difícil el diálogo válido y provechoso entre expertos y dirigentes, condición indispensable para lograr una planificación eficaz.

Evidentemente, es aconsejable que en todos los países haya investigación independiente del desarrollo socioeconómico, tanto cuantitativa como cualitativa, la que debe y puede usarse para los fines de la planificación. Sería extremadamente útil que algunos de los centros independientes de investigación propusieran estrategias optativas de desarrollo. Sin embargo, ningún grupo independiente de expertos puede sustituir al organismo de planificación del gobierno. La experiencia demuestra que mientras mejor y más vigorosa sea la oficina de planificación, más favorables serán las condiciones para utilizar la investigación independiente del desarrollo con fines de planificación.

b) A la larga, nunca ha resultado viable asociar las funciones de planificación general a algún mecanismo administrativo sectorial dentro de un ministerio. Al combinar así elementos tan heterogéneos, una de las partes se ve menoscabada, y ésta generalmente es la planificación, por ser más nueva, más difícil y más polémica.

c) Aunque los argumentos que se oponen a la solución señalada en 2) también se aplican, guardadas las diferencias respectivas, al caso 3), esta última solución merece analizarse más detenidamente.

Suele considerarse aconsejable dotar al organismo planificador, con frecuencia falto de personal e influjo por ser nuevo, de algún poder e influencia reales; se fortalece así la posición de dicho organismo y el influjo de la planificación en la política económica. Conviene tener presente que dando ingerencia al organismo planificador en el presupuesto de desarrollo se ayuda a lograr este efecto.

/Si en

Si en determinadas circunstancias se ve que la influencia del organismo de planificación puede reforzarse mejor permitiéndole intervenir en el presupuesto del programa de desarrollo, tal vez se justifique hacerlo. Sin embargo, esta solución no debe considerarse un modelo ni una respuesta institucional permanente. Se sabe por experiencia que el desempeño de las funciones técnicas vinculadas al financiamiento y ejecución del presupuesto de desarrollo puede dañar gravemente el éxito de las funciones básicas de planificación. Por lo tanto, parece conveniente buscar otros medios para dotar al organismo de planificación de la debida influencia.

d) La planificación en escala nacional es por naturaleza una función de la autoridad ejecutiva general. En relación con los distintos organismos gubernamentales (ministerios u otros organismos sectoriales semejantes), es una función de orientación y coordinación generales de actividades. Así, no es necesariamente una solución óptima que la función general de planificación corresponda a un organismo similar a los de los ministerios sectoriales. Suele aceptarse que los ministerios tienen igual categoría en el gobierno, y que por lo tanto es difícil que uno de ellos desempeñe funciones de orientación general. No es que esta solución no sea viable, sino que en muchos casos no resulta la más adecuada.

e) De las consideraciones anteriores se desprende que la solución institucional ofrecida en 5) puede ser más satisfactoria, pues puede contribuir realmente a elevar la eficiencia de la planificación, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

El organismo de planificación tiene posición y capacidad de liderazgo como para influir realmente en las decisiones de política, y a través de ellas, en las actividades de los organismos de gobierno;

Está bien dotado de expertos imparciales e imaginativos;

Permite entablar relaciones adecuadas (diálogo) con los dirigentes e incorporarlos al proceso de planificación.

Se ha visto que la creación de un comité de alto nivel (encabezado por políticos de alta categoría) que trabaje con el grupo de expertos del organismo de planificación en la esfera operativa es con frecuencia una solución institucional adecuada que facilita el cumplimiento de algunas de las condiciones mencionadas.

/Las funciones

Las funciones siguientes se consideran generalmente como las básicas del organismo central de planificación:

1) Elaborar los planes de desarrollo;

2) Seguir la realización de los planes, y

3) Organizar el proceso global de planificación.

Los distintos países hacen hincapié en diferentes funciones, y aunque el punto 1) se considera siempre una tarea básica del organismo planificador, no siempre se concede al punto 2) suficiente atención, y el punto 3) suele dejarse totalmente de lado.

Comunmente, la elaboración del plan de desarrollo de plazo mediano es la primera tarea que se asigna a los nuevos organismos de planificación. Sin embargo, a menudo se olvida que la elaboración de medidas de política es un elemento importantísimo de la planificación, y que debe incluirse necesariamente entre las obligaciones básicas del organismo planificador.

Al elevarse su capacidad de programación, los organismos planificadores suelen dedicarse a la tarea más ambiciosa de estudiar y programar el desarrollo a largo plazo. Las circunstancias determinan lo urgente de los estudios de largo plazo y lo propicio de las condiciones para efectuar estudios útiles de este tipo. No obstante, cabe señalar que aunque las condiciones y posibilidades de la programación global de largo plazo no estén aún suficientemente maduras, quizá sea útil, y tal vez apremiante, elaborar programas parciales de largo plazo, especialmente para los distintos aspectos de la infraestructura.

La verificación posterior de la realización de los planes de desarrollo se encomienda a menudo a los organismos de planificación, que deben elaborar informes periódicos (anuales) sobre la marcha de los trabajos. En estos informes se pasa revista al comportamiento económico del país, que se analiza y mide en relación con los objetivos del plan y con las medidas de política propuestas para asegurar la realización del plan. Sin embargo, a menudo se olvida o se descuida este último elemento.

Por sus experiencias en materia de planificación, muchos países estiman que no basta con preparar planes de plazo mediano y seguir su realización por medio de informes anuales para lograr una planificación

/realmente eficiente.

realmente eficiente. Para lograrlo se considera deseable y hasta necesario utilizar los planes operativos de corto plazo (anuales). En los países socialistas, donde los planes anuales constituyen un elemento importante del sistema, los planes operativos de corto plazo cumplen con las siguientes funciones:

a) Introducen los cambios necesarios en los planes de plazo mediano;

b) Delinean las medidas necesarias para la ejecución de los planes.

Con el fin de elevar la eficiencia de la planificación y dar más coherencia y sentido a las políticas, los organismos de planificación de los países en vías de desarrollo deben incluir la planificación anual entre sus funciones básicas. Esta planificación ayuda a dar elasticidad al sistema de planificación (permitiendo adaptar sistemáticamente los planes de desarrollo de plazo mediano a condiciones cambiantes), y permite formular adecuadamente las medidas corrientes de política, en especial para coordinar mejor los presupuestos anuales del gobierno con el plan de desarrollo. Este último problema tiene importancia fundamental para los sistemas de planificación de muchos países en vías de desarrollo.

En tanto que la preparación de los planes de desarrollo se considera en todas partes como función básica del organismo de planificación, no siempre se tiene conciencia cabal de que para desempeñar esta tarea satisfactoriamente es preciso que el organismo central de planificación intervenga activamente en la organización del proceso global de planificación. Puesto que éste incluye muchos organismos gubernamentales y otras organizaciones, y en realidad habrá que influir en la estructura institucional para adaptarla al sistema de planificación, puede decirse que esta función es una de las más importantes del organismo planificador. En el desempeño de esta función merecen considerarse algunas líneas de actividad, que se mencionan a continuación.

La disponibilidad de información estadística y de otro tipo es siempre fundamental para la planificación. Por lo tanto, el organismo de planificación debe perfeccionar la base informativa de la planificación y hasta organizarla cuando sea necesario. Es aconsejable, y a menudo imprescindible, que el organismo central de planificación ejerza una

/influencia efectiva

influencia efectiva en los programas de investigación del organismo de estadística. En algunos casos, la oficina central de estadística se ha colocado bajo el control directo del organismo planificador, pero esto no parece necesario ni conveniente. Cabe señalar que algunos países han implantado un sistema que ha dado resultados satisfactorios y que consiste en establecer programas anuales de investigación estadística con la aprobación del organismo planificador. Se ha descubierto que las oficinas de estadística no son las más adecuadas para recopilar información técnica y otras informaciones provenientes de fuentes externas. Si se considera que este tipo de informaciones es útil para la planificación, el organismo planificador debe proponer la creación de las entidades adecuadas o sugerir otras maneras de proporcionar la información necesaria.

Puesto que en el proceso de planificación intervienen muchos organismos y organizaciones, es necesario que el organismo central de planificación establezca un procedimiento general de planificación y oriente el proceso de planificación a través de los mecanismos involucrados en él. La reglamentación del procedimiento de planificación (definiendo las etapas, los participantes, la forma de los proyectos de planes, etc.) contribuye a organizar el proceso de planificación, pero las tareas más árduas se presentan para dar forma a las diversas disposiciones institucionales que puede necesitar la planificación. Con mucha frecuencia es preciso crear nuevas organizaciones o instituciones para realizar las distintas funciones de planificación, especialmente en relación con los aspectos siguientes:

Crear capacidad para efectuar estudios de proyectos (estudios de factibilidad) en los distintos sectores;

Establecer organismos regionales de planificación;

Desarrollar la capacidad de investigación y planificación en los diversos organismos sectoriales;

Crear instituciones que permitan incorporar el sector privado al proceso de planificación.

Cabe destacar que el organismo central de planificación no debe limitar sus funciones a la elaboración de sus propios planes, sino que debe mejorar la calidad de la planificación y tomar medidas para organizar las actividades de planificación en toda la estructura institucional del país, con el fin de elevar la eficiencia de la planificación.

/Como se

Como se señaló antes en este trabajo, la planificación en escala nacional es esencialmente una planificación de la política económica y social en el plano nacional. En consecuencia, el mecanismo de planificación general debe incluir dos elementos básicos:

1) La autoridad que decide y

2) El mecanismo técnico de planificación.

Evidentemente, el primero de estos elementos es el gobierno y el segundo el organismo central de planificación.[4/] El organismo de planificación sería entonces una suerte de mecanismo técnico para preparar decisiones, y no un organismo de decisión. Suele subrayarse, por lo tanto, que el organismo central de planificación ha de tener funciones asesoras, debiendo considerarse como organismo asesor. Los argumentos que apoyan esta posición son bastante sólidos. Al parecer, este carácter del organismo de planificación puede aceptarse como solución institucional modelo, pero haciendo notar algunos reparos de mucha importancia.

Dar carácter asesor al organismo de planificación se justifica sólo cuando existe una cooperación adecuada y eficiente en materia de planificación entre el gobierno y el organismo planificador. Para que así sea, el gobierno debe participar activamente en la planificación de sus políticas. Si no está comprometido en la planificación ni dispuesto a someter las actividades de sus distintos organismos al control de la política planificada, el hecho de dar al organismo planificador carácter asesor puede convertir su tarea en un ejercicio intelectual poco productivo.

La experiencia muestra que aunque las funciones propias del organismo de planificación deben ser de asesoramiento, es necesario que sus recomendaciones (bajo la forma de proyectos de planes, medidas de política, etc.) tengan el debido peso. Esencialmente, el organismo de planificación debe tener influencia suficiente para contrarrestar fuerzas sectoriales a veces

---

4/ No se han tomado en cuenta aquí las funciones del parlamento, porque pese a tener importancia fundamental para las relaciones entre el parlamento y el gobierno, comúnmente no afectan a las relaciones entre el gobierno y el organismo de planificación.

/muy poderosas.

muy poderosas. No es fácil, sin duda, que un organismo primordialmente asesor pueda ejercer un influjo compensatorio suficientemente fuerte. En muchos casos no le bastará con esgrimir argumentos sólidos basados en informaciones e investigaciones fidedignas. Por lo tanto, parece necesario fortalecer el organismo planificador desde el punto de vista político, lo que suele hacerse colocando a su cabeza alguna persona con una sólida posición política. La formación de un comité de alto nivel que trabaje con el mecanismo técnico de planificación en el plano operativo contribuye a reforzar la influencia efectiva del organismo central de planificación. Sin embargo, tal vez se necesiten además otras soluciones institucionales para que el organismo de planificación adquiera la debida influencia en todo el mecanismo gubernativo.

El funcionamiento eficiente del organismo central de planificación depende en gran medida de la calidad de su personal. Son evidentes las dificultades con que se tropieza en los países en vías de desarrollo para atraer personal de calidad a los nuevos organismo de planificación. Cabe señalar, sin embargo, que en ningún país del mundo sería fácil encontrar personal para desempeñar nuevas funciones de planificación en el nivel nacional.

Vistas todas estas limitaciones y dificultades, es fundamental elegir personal que, aunque no tenga preparación previa adecuada, esté en condiciones de adquirir la calificación necesaria para planificar en la esfera nacional. Se sabe por experiencia que el personal nuevo que ha sido bien seleccionado puede aprender las especialidades técnicas necesarias en un plazo relativamente corto, por el aprendizaje a través de la planificación, en cursos adicionales de capacitación y por otros medios. Al seleccionar el personal, por lo tanto, hay que tener presente cuáles son las cualidades que deben tener los expertos en planificación nacional, entre las que se destacan las siguientes:

1) Conocimiento adecuado de la economía, la sociedad y la estructura institucional del país;
2) Combinación de dinamismo e inventiva con conocimiento especializado;
3) Capacidad para pensar en términos macroeconómicos y de desarrollo;
4) Conocimiento de las experiencias de otros países en materia de desarrollo, y
5) Capacidad de análisis cuantitativo.

/Puesto que

Puesto que estos son los requisitos, el personal más satisfactorio para el organismo central de planificación es el que pertenece a los siguientes dos grupos: a) expertos con experiencia de organizaciones gubernamentales y otras, y b) jóvenes ambiciosos de las universidades y otras instituciones de investigación.

Una combinación adecuada de estos dos tipos puede dar resultados satisfactorios en el organismo de planificación, pese a que los dos necesitan tipos diferentes de capacitación.

Para que el organismo central de planificación se desempeñe con eficiencia es también esencial que evite los procedimientos rutinarios de algunos organismos que desempeñan funciones administrativas tradicionales. Es preferible que cree sus propias modalidades orgánicas y sus propios métodos, que pueden asemejarse en grado razonable a los de las instituciones de investigación.